



2019

# **PENYIMPANGAN DANA ALOKASI KHUSUS BIDANG PENDIDIKAN**





**PENYIMPANGAN  
DANA ALOKASI KHUSUS  
BIDANG PENDIDIKAN**

PUSAT PENELITIAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN  
KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
2019

# **Penyimpangan Dana Alokasi Khusus Bidang Pendidikan**

## **Tim Peneliti:**

Siswantari, Ir., M.Sc.  
Catur Dyah Fajarini, S.E., M.Si.  
Dyah Suryawati, S.Si

ISBN 978-602-0792-40-8

## **Penyunting:**

Nur Berlian Venus Ali, MSE  
Prof. Dr. Dendy Sugono, P.U.  
Dr. Sabar Budi Rahardjo, M.Pd.

## **Tata Letak:**

Joko Purnama  
Genardi Atmadiredja

## **Penerbit:**

Pusat Penelitian Kebijakan Pendidikan dan Kebudayaan, Badan Penelitian dan Pengembangan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

## **Redaksi:**

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Gedung E Lantai 19  
Jalan Jenderal Sudirman-Senayan, Jakarta 10270  
Telp. +6221-5736365  
Faks. +6221-5741664  
Website: <https://litbang.kemdikbud.go.id>  
Email: [puslitjakbud@kemdikbud.go.id](mailto:puslitjakbud@kemdikbud.go.id)

Cetakan pertama, Juli 2019

PERNYATAAN HAK CIPTA

© Puslitjakdikbud/Copyright@2019

Hak cipta dilindungi undang-undang.

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

## KATA SAMBUTAN

Pemerintah telah mengalokasikan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang cukup besar untuk sektor pendidikan. DAK merupakan perangkat/instrumen dana perimbangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang menjadi urusan daerah dan merupakan prioritas nasional. DAK yang disalurkan Pemerintah terdiri dari DAK Fisik dan Non Fisik.

Setiap tahun alokasi DAK bidang pendidikan terus meningkat baik DAK Fisik dan DAK Non Fisik. Pada tahun 2017 jumlah DAK Fisik Bidang Pendidikan mencapai Rp 8,1 Triliun. Dalam pelaksanaannya, pengelolaan DAK Fisik ditengarai banyak permasalahan yang dapat menjadi penyimpangan baik dalam aspek penganggaran, aspek persiapan teknis, aspek pelaksanaan serta aspek monitoring dan evaluasi. Untuk memperoleh informasi lebih rinci tentang pengelolaan DAK Fisik Bidang Pendidikan maka perlu suatu kajian yang komprehensif.

Studi ini berusaha untuk memberikan informasi tentang: (1) permasalahan dalam pengelolaan DAK Fisik oleh pemerintah provinsi/kabupaten/kota; dan 2) penyimpangan dalam pengelolaan DAK Fisik oleh pemerintah provinsi/kabupaten/kota. Temuan-temuan hasil penelitian tersebut akan digunakan untuk merumuskan bahan kebijakan dalam mengoptimalkan pengelolaan DAK Fisik, sehingga DAK bisa berperan signifikan dalam meningkatkan mutu pendidikan.

Kami menyadari bahwa penelitian ini masih memiliki banyak kekurangan, untuk itu saran dan kritik sangat kami harapkan untuk perbaikan dan penyempurnaan di masa mendatang.

Jakarta, Juli 2019

Kepala Pusat

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'M' followed by a vertical line and a small hook.

Muktiono Waspodo

## KATA PENGANTAR

**P**enyelenggaraan pendidikan membutuhkan sumber daya yang besar. Pendanaan pendidikan di Indonesia bersumber dari APBN dan APBD. Dana pendidikan yang bersumber dari APBN dialokasikan untuk mendanai pembiayaan pendidikan di tingkat Pusat dan di daerah dalam bentuk dana transfer daerah. Pengalokasian Dana Transfer Daerah (DTD) ini dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan antara pusat dan daerah.

DAK adalah salah satu DTD yang digunakan untuk mendanai pembangunan pendidikan, baik yang berupa fisik maupun nonfisik. Alokasi. Hasil kajian DAK Tahun 2017 yang dilakukan Puslitjakdikbud, Balitbang, Kemendikbud memperlihatkan bahwa dalam pelaksanaan DAK terdapat berbagai kendala.

Ditemukannya berbagai kendala dalam pengelolaan DAK fisik pendidikan, dipandang perlu untuk dikaji lebih lanjut dalam upaya mengidentifikasi lebih banyak lagi permasalahan yang dihadapi dan mendapatkan opsi kebijakan untuk mengatasi berbagai kendala tersebut sekaligus meningkatkan efektivitas pengelolaannya.

Kajian ini bertujuan menjawab pertanyaan tentang: (1) apa permasalahan pengelolaan DAK; (2) apa penyebab terjadi permasalahan DAK; (3) bagaimana solusi yang telah dilakukan; dan (4) apa opsi kebijakan untuk pengelolaan DAK masa yang akan datang.

Kami menyadari bahwa kajian ini masih banyak kekurangannya, kami terbuka menerima saran dan kritik untuk perbaikan dan penyempurnaan di masa mendatang.

Jakarta, Desember 2019

Tim Peneliti



# DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN .....	iii
DAFTAR ISI .....	vii
DAFTAR TABEL .....	ix
DAFTAR GAMBAR .....	x
 BAB I    PENDAHULUAN .....	 1
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah .....	4
C. Tujuan .....	5
D. Ruang Lingkup Kajian .....	5
 BAB II    KAJIAN PUSTAKA .....	 7
A. Pengertian Dana Alokasi Khusus Fisik Pendidikan ..	7
B. Mekanisme Pengelolaan DAK Tahun 2017 .....	10
C. Unsur yang Terlibat, Tugas dan Tanggung Jawab .	18
D. Pengertian dan Ciri-Ciri Penyimpangan .....	27
E. Temuan Studi Terdahulu serta Monitoring dan Evaluasi DAK .....	31
F. Kerangka Berpikir .....	52
 BAB III    METODE PENELITIAN .....	 55
A. Pendekatan .....	55
B. Fokus Kajian .....	55
C. Teknik Pengumpulan, Verifikasi dan Validasi Data .....	55
D. Teknik Pengolahan dan Analisis Data .....	57
E. Keterbatasan Kajian .....	58
 BAB IV    DESKRIPSI DAN ANALISIS .....	 59
A. Aspek Penganggaran .....	60

B. Aspek Persiapan Teknis .....	65
C. Aspek Pelaksanaan.....	67
D. Aspek Pelaporan .....	83
BAB V   SIMPULAN DAN SARAN .....	89
A. Simpulan .....	89
B. Saran .....	91
DAFTAR PUSTAKA .....	99

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Unsur yang Terlibat serta Tugas dan Tanggung Jawab masing-masing.....	19
Tabel 2. Satuan Pendidikan dan Status, Kabupaten/kota dan Indeks Gabungan Masing-masing Sekolah .....	34
Tabel 3. Jumlah SMAN, SMKN dan SMKS yang Keterserapan DAKnya Kurang dari 100% .....	36
Tabel 4. Keberadaan Berita Acara Serah Terima Penyerahan Peralatan Laboratorium IPA dan Buku Referensi .....	42
Tabel 5. Teknik Pengumpulan, Verifikasi dan Validasi Data .....	56

## **DAFTAR GAMBAR**

Gambar 1. Realisasi DAK Fisik Bidang Pendidikan.....	3
Gambar 2. Penganggaran dan Pengalokasian DAK Fisik.....	12
Gambar 3. Tahapan Penyaluran DAK Fisik.....	15
Gambar 4. Keterserapan DAK .....	35
Gambar 5. Kerangka Berpikir .....	53

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

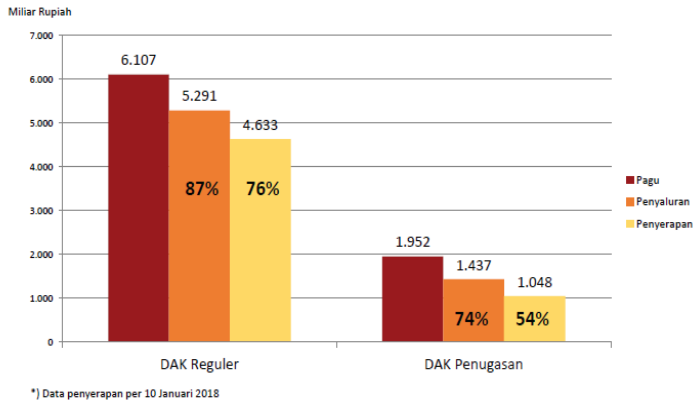
### **A. Latar Belakang**

**P**enyelenggaraan pendidikan membutuhkan sumber daya yang besar yang terdiri atas berbagai masukan pendidikan antara lain: kurikulum; pendidik dan tenaga kependidikan; sarana dan prasarana pendidikan; serta biaya operasional yang dalam pengadaannya membutuhkan dana. Pendanaan pendidikan di Indonesia bersumber dari APBN dan APBD. Dana pendidikan yang bersumber dari APBN dialokasikan untuk mendanai pembiayaan pendidikan di tingkat Pusat dan pembiayaan pendidikan di daerah dalam bentuk dana transfer daerah. Dana Transfer Daerah (DTD) adalah bagian dari belanja negara dalam rangka mendanai pelaksanaan desentralisasi fiskal berupa dana perimbangan, dana otonomi khusus, dan dana penyesuaian. Transfer ke Daerah ditetapkan dalam APBN, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) yang selanjutnya dituangkan dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). Pengalokasian Dana Transfer Daerah dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan antara pusat dan daerah, mengurangi kesenjangan pendanaan urusan pemerintahan antardaerah, mengurangi

kesenjangan layanan publik antardaerah, serta mendanai pelaksanaan otonomi khusus dan keistimewaan daerah.

DAK adalah salah satu DTD yang digunakan untuk mendanai pembangunan pendidikan, baik yang berupa fisik maupun nonfisik. Alokasi DAK untuk pembangunan fisik berupa pembangunan sarana prasarana sekolah, sedangkan pembangunan nonfisik adalah untuk Dana Tunjangan Profesional Guru PNS Daerah, Tambahan Penghasilan Guru, Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Dana Otonomi Khusus (DOK), dan Dana Insentif Daerah (DID).

Realisasi DAK fisik pada tahun 2017 memperlihatkan kondisi yang memprihatinkan. Tampak di Gambar 1 bahwa penyerapan DAK Fisik Reguler 2017 hanya mencapai 76%, sementara DAK Fisik Penugasan bahkan hanya mencapai 54%. DAK Reguler adalah DAK yang disalurkan ke sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah Atas (SMA), sementara DAK Penugasan disalurkan ke SMK. SMK tersebut meliputi 4 bidang keahlian: i) Agribisnis dan Agroteknologi; ii) Kemaritiman; iii) Pariwisata dan iv) Seni dan Industri Kreatif



Sumber: Dit. Perimbangan Keuangan

Gambar 1. Realisasi DAK Fisik Bidang Pendidikan

Hasil kajian DAK Tahun 2017 yang dilakukan Puslitjakdikbud, Balitbang, Kemendikbud memperlihatkan bahwa dalam pelaksanaan DAK terdapat berbagai kendala antara lain: (i) Keterlambatan memulai kegiatan DAK, yang disebabkan oleh keterlambatan terbitnya petunjuk teknis dan petunjuk operasional; (ii) standar harga satuan di daerah 3T sering disamakan dengan di daerah non3T sehingga dana untuk daerah 3T tidak mencukupi; (iii) Banyak sekolah mengalami kesulitan dalam hal membuat laporan yang dituntut dengan cepat sementara waktu untuk membuat laporan sangat terbatas.

Alokasi DAK Fisik Pendidikan dari tahun 2016 sampai dengan 2018 mengalami peningkatan cukup signifikan. Alokasi DAK fisik pada tahun 2016 sebesar Rp 2,7 T, tahun 2017 Rp 8,1 T dan tahun 2018 Rp 9,1 T. Dengan realisasi yang relatif rendah dan ditemukannya berbagai kendala dalam pengelolaannya sementara nilai dan proporsinya meningkat secara signifikan, DAK fisik pendidikan dipandang perlu untuk dikaji lebih lanjut dalam upaya mengidentifikasi lebih banyak lagi permasalahan yang dihadapi dan mendapatkan opsi kebijakan untuk mengatasi berbagai kendala tersebut sekaligus meningkatkan efektivitas pengelolaannya.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan maka perumusan masalah adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana permasalahan/penyimpangan pengelolaan DAK?
2. Apa penyebab terjadi permasalahan/penyimpangan DAK?
3. Bagaimana solusi yang telah dilakukan?
4. Bagaimana opsi kebijakan untuk pengelolaan DAK masa yang akan datang?



### **C. Tujuan**

Tujuan umum dari kajian ini adalah menyusun bahan untuk memformulasikan opsi kebijakan tentang pengelolaan DAK fisik bidang pendidikan yang efektif di masa mendatang. Secara khusus penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengidentifikasi permasalahan/penyimpangan dalam pengelolaan DAK.
2. Menemukan jawaban mengapa terjadi penyimpangan DAK.
3. Menyusun strategi kebijakan pengelolaan DAK secara efektif dan terkontrol.

### **D. Ruang Lingkup Kajian**

Lingkup kajian ini dibatasi pada pengelolaan DAK Fisik Bidang Pendidikan tahun anggaran 2017 yang diberikan ke SD, SMP, SMA dan SMK baik negeri maupun swasta di seluruh Indonesia. Penyimpangan dalam konteks kajian ini yaitu ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang berlaku.



## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

Kajian pustaka ini memuat 6 subbab sebagai berikut: i) pengertian DAK Pendidikan Fisik, ii) mekanisme penyaluran DAK tahun 2017, iii) unsur yang terlibat, iv) hasil penelitian yang dilaksanakan oleh Pusat Penelitian Kebijakan pada tahun 2014 dan 2015, v) hasil monitoring dan evaluasi yang dilaksanakan oleh Dit. Pembinaan SD pada tahun 2017, dan vi) Kerangka Berpikir

#### **A. Pengertian Dana Alokasi Khusus Fisik Pendidikan**

Sebagian besar informasi yang disajikan dalam subbab ini bersumber dari Peraturan Presiden Nomor 123 tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Dana Alokasi Khusus Fisik yang selanjutnya disingkat menjadi DAK Fisik. DAK Fisik adalah dana yang dialokasikan dalam APBN kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus fisik yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Dalam Bab II tentang Ruang Lingkup Bidang/Subbidang DAK Fisik Pasal 2, DAK Fisik terdiri atas 3 (tiga) jenis, meliputi: a)

DAK Fisik Reguler; b) DAK Fisik Penugasan; dan c) DAK Fisik Afirmasi. Salah satu cakupan DAK Fisik Reguler adalah bidang pendidikan. Salah satu DAK Fisik Penugasan ada di bidang pendidikan yaitu subbidang pendidikan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK).

Bab III tentang Pengelolaan DAK Fisik Di Daerah, Pasal 3 (1) menyatakan bahwa pengelolaan DAK Fisik di daerah meliputi: a) penganggaran; b) persiapan teknis; c) pelaksanaan; d) pelaporan; dan e) pemantauan dan evaluasi (lihat Gambar 1).

Tujuan DAK Fisik pendidikan 2017 adalah sebagai upaya meningkatkan prasarana dan sarana pendidikan yang menjadi prioritas untuk setiap tingkat satuan pendidikan, seperti tampak pada menu yang dituangkan dalam Lampiran Perpres No. 123 tahun 2016 sebagai berikut.

#### 1. Menu DAK Fisik Reguler SD

##### a. Peningkatan prasarana pendidikan yang terdiri:

- 1) rehabilitasi ruang belajar, ruang guru, dan/ atau jamban dengan tingkat kerusakan sedang atau berat, baik berikut perabotnya atau tanpa perabotnya; dan/atau
- 2) pembangunan ruang kelas baru (RKB) berikut perabotnya.

- b. Peningkatan sarana pendidikan, berupa pengadaan koleksi perpustakaan yang terdiri dari:
  - 1) buku pengayaan;
  - 2) buku referensi; dan
  - 3) buku panduan pendidik.
- 2. Menu DAK Fisik Reguler SMP
  - a. Peningkatan prasarana pendidikan yang terdiri dari:
    - 1) rehabilitasi ruang belajar dan/atau ruang penunjang lainnya dengan tingkat kerusakan minimal sedang, baik beserta perabot atau tanpa perabotnya;
    - 2) pembangunan Ruang Kelas Baru (RKB) beserta perabotnya; dan/atau
    - 3) pembangunan laboratorium Ilmu Pengetahuan Alam (IPA) beserta perabotnya.
  - b. Peningkatan sarana pendidikan berupa pengadaan peralatan pendidikan dan/atau media pendidikan.
- 3. Menu DAK Fisik Reguler SMA
  - a. Peningkatan prasarana pendidikan yang terdiri dari:
    - 1) rehabilitasi ruang belajar dan/atau ruang penunjang lainnya dengan tingkat kerusakan minimal sedang, baik beserta perabot atau tanpa perabotnya;

- 2) pembangunan Ruang Kelas Baru (RKB) beserta perabotnya; dan/atau
- 3) pembangunan laboratorium Ilmu Pengetahuan Alam (IPA) beserta perabotnya.
- b. Peningkatan sarana pendidikan berupa pengadaan peralatan pendidikan dan/atau media pendidikan.
- 4. Menu DAK Fisik Penugasan SMK untuk 4 bidang keahlian: Agribisnis dan Agroteknologi, Kemaritiman, Pariwisata dan Industri Kreatif/Teknologi dan Rekayasa.
  - a. Peningkatan prasarana pendidikan berupa pemenuhan/pembangunan ruang praktik siswa;
  - b. Peningkatan sarana pendidikan berupa pengadaan peralatan praktik utama.

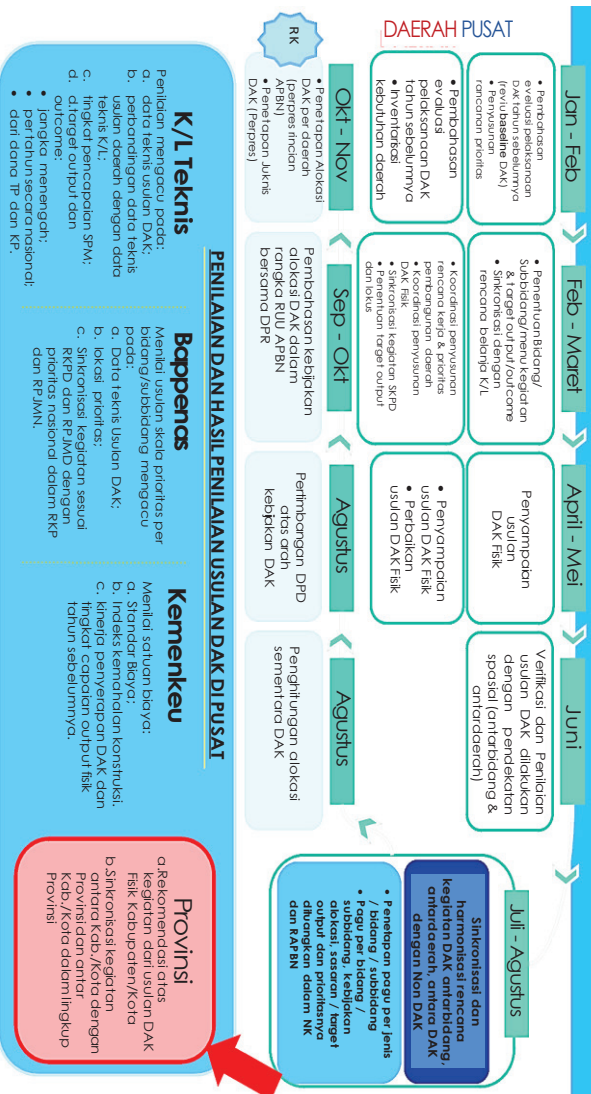
## **B. Mekanisme Pengelolaan DAK Tahun 2017**

Tahap penganggaran dan pengalokasian DAK merupakan mekanisme yang melibatkan Pemerintah dan pemerintah daerah yang idealnya dilakukan pada tahun (H-1). Tampak di Gambar 1 tahapan kegiatan yang dilalui dalam proses penganggaran dan pengalokasian yang dimulai mulai Januari dan berakhir pada bulan November. Dengan demikian proses awal dari pengelolaan DAK itu sendiri membutuhkan waktu 11 bulan.

Pemerintah yang berperan adalah Kementerian Dikbud (di gambar disebut K/L Teknis), Bappenas dan Kementerian Keuangan. Sementara pemerintah daerah yang berperan adalah pemerintah provinsi untuk pengelolaan DAK SMA dan SMK dan pemerintah kabupaten/kota untuk DAK SD dan SMP.

Penyaluran DAK Fisik pendidikan dilakukan melalui Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) berdasarkan PMK nomor 112/PMK.07/2017 tentang Perubahan PMK nomor 50/PMK.07/2017 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa dan Peraturan Dirjen Perbendaharaan nomor per-4/PB/2017 tentang Petunjuk Teknis Penyaluran Dana Alokasi Khusus Fisik dan Dana Desa pada Direktorat Jenderal Perbendaharaan.

# PENGANGGARAN DAN PENGALOKASIAN DAK FISIK



Gambar 2. Penganggaran dan Pengalokasian DAK Fisik



Penyaluran DAK Fisik pada tahun 2017 dilakukan dalam 4 triwulan (lihat Gambar 2), yaitu:

1. Triwulan I, dilaksanakan berdasarkan rekomendasi dari Ditjen Perimbangan Keuangan (Direktorat Dana Perimbangan dan Direktorat Pembiayaan dan Transfer Non Dana Perimbangan) yang ditindaklanjuti Direktur Pengguna Anggaran selaku Koordinator Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) Penyaluran DAK Fisik untuk disampaikan kepada KPPN selaku KPA Penyaluran DAK Fisik. Persyaratan utama pencairan dana Triwulan I adalah surat keputusan Bupati/Walikota tentang APBD yang biasanya sudah selesai ditandatangani pada Bulan Februari tahun yang bersangkutan.
2. Triwulan II, III, dan IV dilaksanakan berdasarkan kinerja penyerapan dan capaian output yang dilaporkan dan diinput oleh Pemda melalui Aplikasi “Online Monitoring” Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (OM-SPAN). Aplikasi OM-SPAN ini pada tahun 2017 belum aktif, tahun 2018 ini baru diaktifkan.
3. Pelaksanaan penyaluran oleh KPPN dilakukan oleh KPA Penyaluran DAK Fisik yang terdiri dari PPK BUN dan PPS PMBUN melalui Aplikasi Keuangan Tingkat Instansi (SAKTI).

4. Pencairan dana dilakukan melalui penerbitan SP2D yang ditujukan ke rekening Pemerintah Daerah (pencairan dana dari Rekening Keuangan Negara (RKUN) ke Rekening Keuangan Daerah (RKUD)).

## TAHAPAN PENYALURAN DAK FISIK

### PMK 112/PMK.07/2017 tlg Perubahan PMK 50/PMK.07/2017

Perubahan Penyaluran		2018				2017			
		Penyaluran melalui KPPN setempat				Penyaluran melalui KPPN setempat			
		Thp I 25%	Thp II 45%	Thp III *		TW I 30%	TW II 25%	TW III 25%	TW IV *
<b>Besaran Penyaluran</b>									
<b>Persyaratan:</b>									
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perda APBD</li> <li>• Laporan Realisasi Output TA/TW sebelumnya</li> <li>• Minimal Penyerapan</li> <li>• Minimal Output</li> <li>• Rencana kegiatan (RK) yg disertai kl</li> <li>• Kontrak Kegiatan</li> <li>• Laporan nilai rencana kebutuhan dana</li> </ul>		✓	-	-		✓	-	-	-
		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
		-	75%	90%		-	75%	75%	90%
		-	-	70%		-	-	30%	65%
		✓	-	-		-	-	-	-
		✓	-	-		-	✓	-	-
		-	-	✓		-	✓	-	-
<b>Waktu Penyaluran:</b>									
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paling Cepat</li> <li>• Paling Lambat</li> </ul>		Feb Juli	Apr Okt	Sept Des		Feb 31 Mei	Mei 8 Sep	Sep 31 Okt	Nov 31 Des
<b>Batas Waktu Penyampaian Dokumen</b>		21JULI	21OKT	15 Des		19 Mei	31 Aug	21 Okt	15 Des

**Catatan:**

\* Sebesar selisih antara dana yang telah diterima di RKUD dengan nilai rencana kebutuhan dana untuk penyelesaian kegiatan

Gambar 3. Tahapan Penyaluran DAK Fisik

Untuk tahun 2018 penyaluran DAK dilakukan 3 tahap (lihat Gambar 2). Secara rinci, mekanisme penyalurannya adalah sebagai berikut.

1. Penyaluran DAK Fisik dilaksanakan setelah Kepala KPPN selaku KPA Penyaluran DAK Fisik dan Dana Desa menerima dokumen persyaratan penyaluran, dengan ketentuan berikut:
  - a. Tahap I berupa: (a) Peraturan Daerah mengenai APBD tahun anggaran berjalan; (b) laporan realisasi penyerapan dana dan capaian luaran kegiatan DAK Fisik per jenis dan/atau per bidang tahun anggaran sebelumnya; (c) rencana kegiatan yang telah disetujui oleh kementerian negara/lembaga teknis terkait; dan (d) daftar kontrak kegiatan meliputi data kontrak kegiatan, data bukti pemesanan barang atau bukti sejenis, data pelaksanaan kegiatan swakelola, dan/atau data kegiatan dana penunjang.
  - b. Tahap II berupa: laporan realisasi penyerapan dana yang menunjukkan paling sedikit 75% dari dana yang telah diterima di RKUD dan capaian output kegiatan DAK Fisik per jenis per bidang sampai dengan tahap I; dan
  - c. Tahap III berupa: (1) laporan realisasi penyerapan dana yang menunjukkan paling sedikit 90% dari dana yang

telah diterima di RKUD dan capaian output kegiatan DAK Fisik per jenis per bidang sampai dengan tahap II yang menunjukkan paling sedikit 70%; dan (2) laporan yang memuat nilai rencana kebutuhan dana untuk penyelesaian kegiatan dengan capaian output 100% kegiatan DAK Fisik per jenis per bidang.

2. Peraturan Daerah mengenai APBD tahun anggaran berjalan sebagaimana dimaksud adalah berupa rekapitulasi penerimaan Peraturan Daerah mengenai APBD Tahun Anggaran berjalan yang disampaikan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan kepada Kepala KPPN selaku KPA Penyaluran DAK Fisik dan Dana Desa melalui Koordinator KPA Penyaluran DAK Fisik dan Dana Desa.
3. Laporan realisasi penyerapan dana dan capaian output kegiatan DAK Fisik per jenis per bidang dan laporan yang memuat nilai rencana kebutuhan dana untuk penyelesaian kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (a) disampaikan oleh Kepala Daerah kepada Kepala KPPN selaku KPA Penyaluran DAK Fisik dan Dana Desa melalui aplikasi.
4. Penyampaian laporan realisasi penyerapan dana dan capaian output kegiatan DAK Fisik per jenis per bidang setiap tahap disertai dengan rekapitulasi SP2D atas penggunaan DAK Fisik per jenis per bidang, daftar kontrak kegiatan, bukti pemesanan barang atau bukti sejenis, dan/atau dokumen

pelaksanaan kegiatan swakelola, dan laporan yang memuat nilai rencana kebutuhan dana untuk penyelesaian kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (c) dalam bentuk dokumen elektronik (*softcopy*).

5. Laporan realisasi penyerapan dana dan capaian output kegiatan DAK Fisik per jenis per bidang dan rekapitulasi SP2D atas penggunaan DAK fisik per jenis per bidang dalam bentuk dokumen elektronik (*softcopy*) sebagaimana dimaksud pada ayat (4) merupakan dokumen yang sah dan dapat digunakan untuk keperluan pemeriksaan (audit).
6. Penyaluran DAK Fisik per jenis per bidang dilakukan paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah dokumen persyaratan penyaluran sebagaimana dimaksud pada ayat (f) diterima oleh Kepala KPPN selaku KPA Penyaluran DAK Fisik dan Dana Desa dengan lengkap dan benar.

### **C. Unsur yang Terlibat, Tugas dan Tanggung Jawab**

Menurut Lampiran II petunjuk operasional DAK Fisik yang dituangkan dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 25 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Petunjuk Operasional Dana Alokasi Khusus Fisik Bidang Pendidikan, tata cara pelaksanaan kegiatan melibatkan

delapan unsur yaitu: i) Ditjen Pendidikan Dasar dan Menengah, ii) Pemerintah Provinsi, iii) Dinas Pendidikan Provinsi, iv) Pemerintah kabupaten/kota, v) Dinas Pendidikan kabupaten/kota, vi) Kepala Sekolah, vii) Dewan Pendidikan provinsi dan kabupaten/kota, dan iix) Komite Sekolah. Tugas dan tanggung jawab kedelapan unsur dirinci di Tabel 1.

Tabel 1. Unsur yang Terlibat serta Tugas dan Tanggung Jawab masing-masing.

Unsur	No.	Tugas dan Tanggung Jawab
<b>Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar Menengah</b>	1.	Menyusun petunjuk operasional DAK Fisik bidang pendidikan;
	2.	melakukan sosialisasi pelaksanaan DAK Fisik Bidang Pendidikan;
	3.	melaksanakan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan DAK Fisik Bidang Pendidikan; dan
	4.	menyiapkan laporan DAK Fisik Bidang pendidikan.
<b>Pemerintah Provinsi</b>	1.	Mengusulkan rincian dan lokasi serta target output kegiatan DAK Fisik Reguler Bidang Pendidikan SMA berdasarkan rencana kegiatan DAK fisik yang disusun Dinas Pendidikan;

Unsur	No.	Tugas dan Tanggung Jawab
<b>Dinas Pendidikan Provinsi</b>	2.	Menyalurkan dana ke sekolah penerima DAK Fisik Reguler Bidang Pendidikan SMA dan DAK Fisik Penugasan Bidang Pendidikan SMK untuk kegiatan peningkatan prasarana pendidikan, kecuali pemerintah Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat; dan
	3.	Bertanggung jawab terhadap pelaksanaan program DAK Fisik Reguler Bidang Pendidikan SMA dan DAK Fisik Penugasan Bidang Pendidikan SMK di tingkat provinsi.
	1.	melakukan perencanaan alokasi dan jumlah sekolah penerima DAK Fisik Reguler Bidang Pendidikan SMA dan DAK Fisik Penugasan Bidang Pendidikan SMK tahun anggaran berkenaan;
	2.	membentuk tim teknis, yang bertugas:
	a.	melakukan analisis kebutuhan peralatan praktik SMK
	b.	menentukan kerusakan ruang/bangunan dengan melibatkan



Unsur	No. Tugas dan Tanggung Jawab
	<p>unsur teknis yang ada di daerah tersebut; dan</p> <p>c. menyusun rencana kegiatan sekolah bersama P2S.</p>
	<p>3. melakukan verifikasi dan validasi sekolah calon penerima DAK Fisik Penugasan Bidang Pendidikan SMK yang disusun Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah;</p>
	<p>4. menandatangani surat perjanjian pemberian bantuan kegiatan peningkatan prasarana pendidikan DAK Fisik Reguler Bidang Pendidikan SMA dan DAK Fisik Penugasan Bidang Pendidikan SMK tahun anggaran berkenaan dengan kepala sekolah penerima DAK Fisik Reguler Bidang Pendidikan SMA dan DAK Fisik Penugasan Bidang Pendidikan SMK, kecuali untuk Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat;</p>
	<p>5. menyelenggarakan bimbingan teknis pelaksanaan peningkatan prasarana pendidikan kepada kepala sekolah dan</p>

Unsur	No. Tugas dan Tanggung Jawab
	komite sekolah, agar memahami secara teknis mekanisme dan tata kelola pelaksanaan kegiatan peningkatan prasarana pendidikan, kecuali Dinas Pendidikan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat;
	6. melaksanakan pengadaan sarana pendidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
	7. melaksanakan monitoring dan evaluasi;
	8. melaksanakan penilaian kinerja terhadap pelaksanaan DAK Fisik Reguler Bidang Pendidikan SMA dan DAK Fisik Penugasan Bidang Pendidikan SMK di provinsi; dan
	9. melaporkan pelaksanaan DAK Fisik Reguler Bidang Pendidikan SMA dan DAK Fisik Penugasan Bidang Pendidikan SMK tahun anggaran berkenaan kepada Menteri Pendidikan dan Kebudayaan melalui Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah.

<b>Unsur</b>	<b>No. Tugas dan Tanggung Jawab</b>
<b>Pemerintah kabupaten/Kota</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. mengusulkan rincian dan lokasi serta target output kegiatan DAK Fisik Bidang Pendidikan SD dan SMP berdasarkan rencana kegiatan DAK fisik yang disusun Dinas Pendidikan;</li> <li>2. menyalurkan dana ke sekolah penerima DAK Fisik Bidang Pendidikan SD dan SMP untuk kegiatan peningkatan prasarana pendidikan, kecuali pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat; dan</li> <li>3. bertanggung jawab terhadap pelaksanaan program DAK Fisik Bidang Pendidikan SD dan SMP di tingkat kabupaten/kota.</li> </ol>
<b>Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. melakukan perencanaan alokasi dan jumlah sekolah penerima DAK Fisik Bidang Pendidikan SD dan SMP tahun anggaran berkenaan;</li> <li>2. membentuk tim teknis, yang bertugas: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. menentukan tingkat kerusakan ruang/bangunan dengan melibatkan unsur teknis yang ada di daerah tersebut; dan</li> </ol> </li> </ol>

Unsur	No. Tugas dan Tanggung Jawab
	b. menyusun rencana kegiatan sekolah bersama P2S.
	3. menandatangani surat perjanjian pemberian bantuan kegiatan peningkatan prasarana pendidikan DAK Bidang Pendidikan SD dan SMP tahun anggaran berkenaan dengan kepala sekolah penerima DAK, kecuali untuk kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat;
	4. menyelenggarakan bimbingan teknis pelaksanaan peningkatan prasarana pendidikan kepada kepala sekolah dan komite sekolah, agar memahami secara teknis mekanisme dan tata kelola pelaksanaan kegiatan peningkatan prasarana pendidikan, kecuali Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota yang berada di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat;
	5. melaksanakan pengadaan sarana pendidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
	6. melaksanakan monitoring dan evaluasi;

Unsur	No.	Tugas dan Tanggung Jawab
	7.	melaksanakan penilaian kinerja terhadap pelaksanaan DAK Fisik Bidang Pendidikan SD dan SMP di kabupaten/kota; dan
	8.	melaporkan pelaksanaan DAK Bidang Pendidikan SD dan SMP tahun anggaran berkenaan kepada Menteri Pendidikan dan Kebudayaan melalui Direktur Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah.
<b>Kepala sekolah (kecuali kepala sekolah di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat)</b>	1.	bertanggung jawab terhadap pelaksanaan program DAK Fisik Bidang Pendidikan di tingkat sekolah;
	2.	menandatangani surat perjanjian pemberian bantuan DAK Fisik Bidang Pendidikan dengan dinas pendidikan provinsi/kabupaten/ kota untuk kegiatan prasarana pendidikan;
	3.	membentuk panitia pembangunan sekolah (P2S) sebagai pelaksana kegiatan prasarana DAK Fisik Bidang Pendidikan di tingkat sekolah yang terdiri dari unsur sekolah, komite sekolah, dan masyarakat;

<b>Unsur</b>	<b>No.</b>	<b>Tugas dan Tanggung Jawab</b>
	4.	melaporkan keadaan keuangan dan penggunaannya kepada gubernur/bupati/walikota melalui kepala dinas pendidikan provinsi/kabupaten/kota; dan
	5.	mencatat hasil DAK Fisik Bidang Pendidikan sebagai inventaris sekolah yang akan menjadi aset daerah atau aset yayasan.
<b>Dewan Pendidikan provinsi/kabupaten/kota</b>	1.	memberikan pertimbangan dan dukungan dalam pelaksanaan DAK Fisik Bidang Pendidikan di tingkat provinsi/kabupaten/kota; dan
	2.	melakukan pengawasan dalam rangka transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan DAK Fisik Bidang Pendidikan di tingkat provinsi/kabupaten/ kota.
<b>Komite Sekolah (kecuali Komite Sekolah di Provinsi Papua</b>	1.	memberikan pertimbangan dan dukungan dalam pelaksanaan DAK Fisik Bidang Pendidikan di tingkat sekolah; dan

Unsur	No.	Tugas dan Tanggung Jawab
dan Provinsi Papua Barat)	2.	melakukan pengawasan dalam rangka transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan DAK Fisik Bidang Pendidikan di tingkat sekolah.

#### **D. Pengertian dan Ciri-Ciri Penyimpangan**

Pengertian penyimpangan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dan beberapa ahli dapat dijelaskan sebagai berikut.

1. Menurut KBBI ada Lima Pengertian Penyimpangan yaitu:
  - a. Proses, cara, perbuatan menyimpang atau menyimpangkan;
  - b. Dikaitkan dengan hukum diartikan sebagai sikap, tindakan di luar ukuran (kaidah) yang berlaku.
  - c. Tidak menurut apa yang sudah ditentukan; tidak sesuai dengan rencana dan sebagainya: usahakan jangan sampai - dari rencana;
  - d. Menyalahi (kebiasaan dan sebagainya): tindakannya - dari adat di negeri itu;
  - e. Menyeleweng (dari hukum, kebenaran, agama, dan sebagainya): ajarannya jauh dari agama.

## 2. Pengertian Penyimpangan menurut Beberapa Ahli.

Salah satu pengertian umum penyimpangan adalah perilaku atau perbuatan yang menyimpang yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang. Sementara James Vender Zender mendefinisikan perilaku menyimpang adalah perilaku yang dinilai oleh kebanyakan orang sebagai perilaku atau perbuatan yang tercela dan berada di luar batas-batas toleransi. Menurut Bruce J. Cohen, perilaku menyimpang adalah setiap perilaku yang tidak berhasil menyesuaikan diri dengan kehendak-kehendak masyarakat atau kelompok tertentu dalam masyarakat. Definisi lain, perilaku menyimpang adalah semua tindakan yang menyimpang dari norma-norma yang berlaku dalam suatu sistem sosial dan menimbulkan usaha dari mereka yang berwenang dalam sistem itu untuk memperbaiki perilaku tersebut (Robert M.Z. Lawang).

## 3. Ciri-Ciri Perilaku Menyimpang

Menurut Paul B. Horton, perilaku menyimpang memiliki ciri-ciri tertentu sebagai berikut.

### a. Penyimpangan Harus Dapat Didefinisikan

Akibat dari adanya peraturan dan penerapan sanksi yang dilakukan orang lain terhadap perilaku tersebut.



Bukan semata-mata ciri tindakan yang dilakukan oleh seseorang, dikatakan menyimpang atau tidak berdasarkan kriteria tertentu dan diketahui penyebabnya.

b. Penyimpangan Bisa Diterima Bisa Juga Ditolak

Penyimpangan dapat dikelompokkan menjadi dua, penyimpangan positif dan negatif. Penyimpangan positif akan diterima bahkan dipuji dan dihormati masyarakat. Penyimpangan negatif yang ditolak oleh masyarakat. Contohnya melakukan perampokan, pembunuhan terhadap etnis tertentu.

4. Penyimpangan Relatif dan Penyimpangan Mutlak

Dilihat dari frekuensi dilakukannya, penyimpangan dapat dikategorikan menjadi penyimpangan relatif dan penyimpangan mutlak. Kenyataannya semua orang pernah melakukan penyimpangan meskipun masih pada batas-batas tertentu, sifatnya relatif untuk setiap orang. Penyimpangan mutlak merupakan penyimpangan yang selalu dan terus menerus dilakukan. Pada sebagian masyarakat modern tidak seorangpun yang termasuk kategori sepenuhnya penurut (konformis) ataupun sepenuhnya menyimpang. Kehidupan orang yang sepenuhnya penurut maupun sepenuhnya menyimpang akan sulit sendiri.

#### 5. Penyimpangan Terhadap Budaya Nyata atau Budaya Ideal

Budaya ideal merupakan seluruh peraturan hukum yang berlaku pada suatu kelompok masyarakat. Budaya nyata adalah budaya yang secara nyata diterapkan oleh masyarakat. Antara budaya ideal dan budaya nyata seringkali terjadi kesenjangan, berarti senyatanya masyarakat atau kelompok masyarakat seringkali melanggar peraturan hukum yang berlaku.

#### 6. Terdapat Norma–Norma Penghindaran-Penghindaran

Penghindaran merupakan perbuatan yang dilakukan oleh seseorang tanpa harus menentang nilai-nilai yang berlaku secara terang-terangan atau terbuka dalam upaya memenuhi keinginan pihak lain. Norma penghindaran dapat dikatakan sebagai norma yang setengah melembaga jika pada suatu masyarakat terdapat suatu norma yang melarang suatu perbuatan yang ingin sekali dilakukan oleh banyak orang maka akan muncul banyak penghindaran.

#### 7. Penyimpangan Sosial Bersifat Adaptif (Menyesuaikan)

Penyimpangan adaptif adalah penyimpangan yang bermanfaat sebagai alat pemelihara stabilitas sosial. Dengan demikian tidak selamanya penyimpangan menjadi ancaman bagi kehidupan masyarakat. Perilaku menyimpang

merupakan salah satu cara menyesuaikan kebudayaan dengan perubahan sosial.

Penyimpangan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah tindakan yang tidak sepenuhnya sesuai dengan peraturan yang dikeluarkan untuk pengelolaan dan pelaksanaan DAK. Penyimpangan DAK yang ditemukan masih dalam batas-batas toleransi, bersifat relatif dan seringkali tidak dikategorikan sebagai perbuatan tercela. Penyimpangan dilakukan dengan alasan yang kuat untuk melakukannya. Namun demikian secara akumulasi penyimpangan yang dilakukan mengakibatkan ketidakefektifan DAK dan program prioritas Pemerintah.

#### **E. Temuan Studi Terdahulu serta Monitoring dan Evaluasi DAK**

Subbab ini memuat tentang i) hasil Penelitian DAK yang dilaksanakan oleh Puslit pada tahun 2014, ii) hasil penelitian DAK 2013 yang dilaksanakan pada tahun 2015, dan iii) hasil monev DAK Fisik yang dilaksanakan oleh Dit. PSD pada tahun 2017.

## 1. Hasil Penelitian DAK 2013 yang Dilaksanakan Tahun 2014

Studi Efektivitas DAK yang dilaksanakan oleh Pusat Penelitian Kebijakan pada tahun 2014 adalah DAK yang diselenggarakan pada tahun 2013. Tujuan studinya meliputi i) ketepatan kabupaten/kota penerima DAK 2013; ii) ketepatan SMA dan SMK penerima DAK; iii) keterserapan DAK; dan iv) kendala dan upaya mengatasi masalah pengelolaan DAK.

### a. Ketepatan Kabupaten/Kota Penerima DAK 2013

Semua kabupaten/kota penerima DAK Dikmen 2013 sesuai dengan kriteria sebagai penerima DAK dikmen 2013, meskipun analisis indeks teknis tidak sepenuhnya mendukung. Pernyataan ketepatan itu sudah dikonfirmasi ke Kementerian Keuangan

### b. Ketepatan SMA dan SMK Penerima DAK

Analisis ketepatan sekolah penerima DAK dilakukan dengan menggunakan data hasil FGD dan data kuantitatif.

#### 1) Berdasarkan hasil FGD.

Penyebab ketidaktepatan sekolah penerima DAK, antara lain: (i) Dalam pengalokasian DAK ada kecenderungan dinas pendidikan kabupaten/kota lebih mengutamakan sekolah negeri daripada sekolah swasta; (ii) Dinas pendidikan kabupaten/kota lebih mengutamakan sekolah

yang membuat proposal dan disinyalir memiliki “kedekatan” dengan pejabat dinas pendidikan; (iii) Juknis DAK 2013 menyatakan bahwa rehabilitasi ruang belajar hanya untuk yang kondisinya rusak berat, namun kenyataannya beberapa dinas pendidikan mengalokasikannya juga untuk yang kondisinya rusak sedang; (iv) dalam pengalokasian DAK ada kecenderungan dinas pendidikan lebih mengutamakan sekolah yang berlokasi di dalam kota dibandingkan yang di pinggir kota.

2) Berdasarkan data kuantitatif.

Ditemukan 11 SMA (5 SMAN dan 6 SMAS) dan 4 SMK (3 SMKN dan 1 SMKS) yang tersebar di 12 kabupaten/kota tidak tepat sebagai penerima DAK 2013 karena hasil perhitungan indeks gabungannya kurang dari 0,4 (lihat Tabel 6). Untuk kriteria khusus. Masing-masing dua sekolah di empat kabupaten/kota tidak sesuai kriteria khusus karena memberikan DAK untuk ruang belajar yang rusak sedang bukan rusak berat.

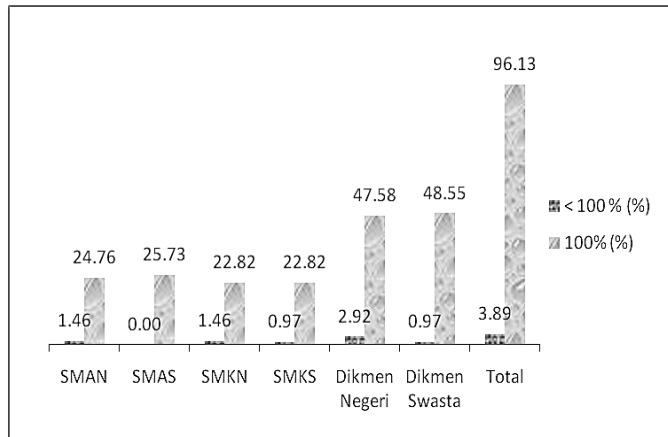
Tabel 2. Satuan Pendidikan dan Status, Kabupaten/kota dan Indeks Gabungan Masing-masing Sekolah

NO.	JENIS SATUAN PENDIDIKAN DAN STATUS	KABUPATEN/KOTA	INDEKS
1.	SMAN	Kota Palangkaraya	0,33
2.	SMAN	Kota Cirebon	0,33
3.	SMAN	Kota Kupang	0,34
4.	SMKN	Kabupaten Banyuasin	0,34
5.	SMKS	Kabupaten Cilacap	0,35
6.	SMAS	Kota Makassar	0,36
7.	SMAS	Kabupaten Lebak	0,37
8.	SMAN	Kabupaten Pasuruan	0,37
9.	SMAS	Kabupaten Sleman	0,38
10.	SMKN	Kabupaten Tabanan	0,38
11.	SMAS	Kota Ternate	0,38
12.	SMAN	Kota Makassar	0,39
13.	SMAS	Kabupaten Pasuruan	0,39
14.	SMAS	Kabupaten Tabanan	0,39
15.	SMKN	Kota Kendari	0,39

c. Keterserapan DAK 2013

Sebanyak 1,46% SMAN hanya dapat menyerap DAK kurang dari 100%, sedangkan semua SMAS dapat menyerap 100%. SMAN yang keterserapan DAKnya kurang dari 100% terjadi di tiga kabupaten/kota. Keterserapan DAK 1,46% SMKN tidak mencapai 100%, terjadi di 3 kabupaten,

untuk SMKS, hanya 0,97% yang keterserapannya kurang dari 100%, terjadi di dua kota. Penyebab keterserapan kurang dari 100% ialah selisih perhitungan antara perencanaan dan pelaksanaan serta akibat keterlambatan juknis yang mengakibatkan keterlambatan pencairan dana sehingga sekolah menghadapi keterbatasan waktu dalam memanfaatkan dana. Penjelasaannya dapat dilihat di Gambar 4 dan Tabel 7.



Gambar 4. Keterserapan DAK

Catatan:

- Jumlah sampel kota/kabupaten: 20
- Jumlah sampel sekolah: SMAN = 54, SMAS = 53, SMKN = 51, SMKS = 48, total = 206
- Jumlah kota/kabupaten yang keterserapannya <100% = 6 = 33,3%
- Jumlah sekolah menengah yang keterserapannya < 100% = 16
- sekolah = 7,7%

Tabel 3. Jumlah SMAN, SMKN dan SMKS yang Keterserapan DAKnya Kurang dari 100%

No.	Kabupaten/kota	SMAN	SMKN	SMKS	Jumlah Sekolah
1.	Kab. Padang Pariaman	1	1	-	2
2.	Kab. Sleman	1	-	-	1
3.	Kab. Pasuruan	-	1	-	1
4.	Kab. Kubu Raya	-	1	-	1
5.	Kota Kupang	-	-	1	1
6.	Kota Ternate	1	-	1	2
Total		3	3	2	8

d. Kendala dan Upaya Mengatasi Masalah Pengelolaan DAK

Berdasarkan hasil FGD di kabupaten/kota sampel penelitian, ditemukan beberapa kendala dalam pengelolaan DAK di tingkat satuan pendidikan, di antaranya: (i) Petunjuk teknis terlalu detail; (ii) Perubahan juknis dan juklak DAK bidang Pendidikan; (iii) Keterlambatan juknis dan juklak; (iv) Kepala sekolah (sebagai ketua panitia pembangunan) kurang memahami konsep swakelola terutama dalam memahami juklak dan juknis DAK; (v) Harga barang melebihi pagu; (vi) Adanya LSM dan wartawan yang tidak kompeten dan cenderung mengganggu pelaksanaan pembangunan.

1) Juklak terlalu rinci



Penyerapan DAK pendidikan Dikmen, terkesan cukup sulit karena juklak terlalu detail. Detailnya juklak ini mengakibatkan susah memperoleh bahan yang sesuai dengan spesifikasi yang ada dan kekhawatiran/keraguan merubah kualifikasi bahan walaupun harganya setara. Salah satu contohnya adalah di Kota Kendari, dalam penggunaan kayu pada pintu dan jendela susah memperoleh bahan yang sesuai dengan kriteria tersebut, di mana kriteria penggunaan kayu pada pintu dan jendela adalah: kayu minimal kelas II, kayunya yang lurus tanpa cacat, harus menggunakan kayu yang kering, pemasangan pintu dan jendela setelah pemasangan dinding mencapai ketinggian 1,2 meter, di atas kusen pintu/jendela diberi pasangan balok lantai atau pasangan bata roolag, tidak boleh ada mata kayu lepas, finishing rapi (diampelas sampai rata).

2) Keterlambatan juknis dan juklak.

Perubahan juknis DAK (Permendikbud nomor 8 tahun 2013 per 11 Februari 2013 menjadi Permendikbud nomor 74 tahun 2013 per 15 Juni 2013), mengakibatkan perlu waktu untuk menyesuaikan dengan juklaknya. Perubahan juknis dan juklak ini memerlukan perubahan APBD. Hal ini mengakibatkan keterlambatan realisasi pelaksanaan DAK yaitu pada bulan November 2013.

Dengan demikian waktu yang digunakan untuk merealisasikan DAK hanya sekitar 2 bulan.

Keterlambatan ini mengakibatkan berbagai kendala seperti: (i) tidak terserapnya DAK secara maksimal; (ii) anggaran yang sudah tersedia menganggur di kas daerah; (iii) peningkatan harga bahan baku; (iv) waktu yang dipakai lebih sedikit dari yang seharusnya; (v) Pembangunan terkendala karena pada bulan November – Desember biasanya banyak turun hujan.

### 3) Perubahan juknis dan juklak DAK bidang Pendidikan

Perubahan-perubahan aturan dalam juknis khususnya DAK pendidikan menengah membuat kebingungan para *stakeholder* (Dinas pendidikan kabupaten/kota, kepala SMA dan SMK, panitia pembangunan, dan lain-lain). Hal ini mengakibatkan daya serap tidak optimal karena harus mempelajari dulu juknis dan juklak yang baru.

Untuk itu diharapkan juknis dan juklak terutama pada mekanismenya tetap (standar) dalam jangka waktu tertentu, yang berubah hanya pengalokasiannya, sehingga memudahkan *stakeholder* merealisasi-kannya secara maksimal.

#### 4) Pemahaman Kepala sekolah

Kepala sekolah, sebagai ketua panitia pembangunan, kurang memahami konsep swakelola terutama dalam memahami juklak dan juknis DAK. Juklak dan Juknis DAK 2013 masih memunculkan berbagai perbedaan pemahaman dari kepala sekolah. Beberapa kepala sekolah keberatan untuk melakukan swakelola DAK karena khawatir mengalami hal yang sama dengan kepala sekolah khususnya di pendidikan dasar yang terpaksa mendekam di tahanan karena kesalahan mempersepsikan juknis dan juklak DAK. Hal ini terjadi karena minimnya pengetahuan dan kompetensi kepala sekolah tentang swakelola mengingat kompetensi yang dimiliki kepala sekolah lebih kepada manajemen pembelajaran di sekolah. Walaupun di dalam juklak dan juknis sudah dikatakan bahwa tugas kepala sekolah hanya membentuk panitia saja, tetapi pada kenyataannya selain membentuk panitia kepala sekolah juga menjadi ketua panitia pembangunan.

Tanpa mengurus swakelola DAK (pembangunan prasarana sekolah), kepala sekolah sudah memiliki tanggung jawab yang cukup besar dalam mendidik anak bangsa. Akan menjadi aneh bila kemudian kepala sekolah lebih konsentrasi mengurus kegiatan

pembangunan prasarana sekolah daripada berkreasi untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Jangan sampai niat baik melakukan percepatan peningkatan sarana dan prasarana pendidikan justru mengorbankan kualitas pendidikan peserta didik. Oleh karena itu perlu dipertegas dalam juknis dan juklak mengenai tugas kepala sekolah hanya sebagai pembentuk panitia dan tidak boleh masuk dalam kepanitiaan tersebut dan penunjukan panitia pembangunan diberikan kepada orang yang ahli (bukan hanya guru tetapi dapat juga dari masyarakat yang kompeten).

Bila DAK tetap dilaksanakan dengan cara swakelola sebaiknya sebelum dilaksanakan pembangunan, kepala sekolah atau panitia pembangunan terlebih dahulu diberi pelatihan tentang mekanisme pelaksanaan swakelola DAK. Sehingga kesalahan dan penyimpangan dapat diminimalisasi.

Namun untuk beberapa kepala sekolah menganggap bahwa pelaksanaan DAK dengan cara swakelola lebih baik dibandingkan bila dilakukan oleh pihak ketiga (tender). Mereka beralasan bahwa dengan swakelola sekolah dapat memperoleh hasil pembangunan yang lebih baik dan memuaskan karena dapat berkreasi dalam

pembangunan tersebut dan memperoleh hasil yang sesuai dengan kebutuhan sekolah.

5) Harga barang melebihi pagu

Dalam pengalokasian DAK menggunakan Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK), namun kenyataannya indeks tersebut tidak selalu mencerminkan harga riil di daerah. Hal ini mengakibatkan realisasi DAK tidak sesuai dengan perencanaan karena harga bahan lebih mahal. Untuk mengatasinya pihak panitia melakukan beberapa upaya yang sedikit melenceng dari juknis, seperti penggunaan bahan bangunan dengan kualitas yang lebih rendah dari yang ditetapkan atau sekolah terpaksa mengeluarkan dana ekstra untuk memenuhi kualitas bahan seperti yang ditetapkan.

Lain halnya di Kabupaten Pariaman ada sekolah yang terpaksa menggunakan besi dengan kualitas yang lebih rendah karena keterbatasan dana yang diberikan. Sebenarnya kepala sekolah ingin menggantinya dengan bahan yang lebih murah (*stainless steel*) namun khawatir menyalahi juklak yang mengharuskan menggunakan besi.

6) Ketiadaan Berita Acara Serah Terima

Penyerahan peralatan laboratorium IPA dan buku referensi seharusnya dilengkapi dengan berita acara serah terima untuk pertanggungjawabannya. Dengan alasan itu maka kajian ini juga meminta sekolah sampel penerima peralatan laboratorium IPA dan/ buku referensi untuk mengumpulkan berita acara serah terima sesuai peruntukan yang diterima. Ternyata kebanyakan sekolah tidak memilikinya. Tabel 8 memperlihatkan keberadaan contoh berita acara serah terima menurut kabupaten/kota. Kabupaten/kota yang dinyatakan memiliki berita acara serah terima paling tidak ada satu sekolah yang mengumpulkannya.

Tabel 4. Keberadaan Berita Acara Serah Terima Penyerahan Peralatan Laboratorium IPA dan Buku Referensi

No.	Kabupaten/ Kota	Peralatan Laboratorium IPA		Buku Referensi	
		SMA	SMK	SMA	SMK
1.	Kabupaten Padang Pariaman	-	√	√	√
2.	Kabupaten Banyuasin	√	√	-	-
3.	Kabupaten Lampung Tengah	-	-	-	-

No.	Kabupaten/ Kota	Peralatan Laboratorium IPA		Buku Referensi	
		SMA	SMK	SMA	SMK
4.	Kabupaten Lampung Selatan	√	√	√	√
5.	Kabupaten Lebak	√	√	√	√
6.	Kabupaten Bandung	-	-	-	-
7.	Kota Cirebon	-	√	-	-
8.	Kabupaten Cilacap	-	-	-	-
9.	Kabupaten Sleman	-	-	√	-
10.	Kabupaten Pasuruan	-	-	-	-
11.	Kabupaten Kubu Raya	-	-	-	-
12.	Kota Palangkaraya	-	-	-	-
13.	Kota Manado	-	√	-	-
14.	Kota Kendari	-	-	-	-
15.	Kota Makassar	-	√	√	√
16.	Kabupaten Tabanan	√	√	√	√
17.	Kabupaten Lombok Tengah	√	√	-	√
18.	Kota Kupang	-	√	-	-
19.	Kota Ternate	√	√	-	√
20.	Kota Jayapura	-	-	-	-

Catatan: √: artinya ada

Ketiadaan berita acara serah terima sebetulnya memberikan sinyal-sinyal adanya ketidakberesan dalam pengelolaan DAK khususnya untuk peralatan laboratorium IPA dan buku referensi. Kondisi semacam itu dikeluhkan oleh kepala sekolah mengingat seandainya ada pemeriksaan, pemeriksa akan menanyakan bukti serah terima. Ketidadaan bukti serah terima akan membuat pihak sekolah menjadi tidak nyaman. Padahal kalau meminta ke dinas pendidikan bahkan sampai ada yang memaksa seringkali tetap tidak berhasil mendapatkannya. Kondisi itu memberi sinyal tidak adanya lelang tetapi menyatakan ada secara administratif. Mereka memiliki bukti dokumen lain tentang adanya lelang meskipun sebenarnya tidak pernah melakukan lelang. Semua kepala sekolah sampel menyatakan bahwa pada saat sosialisasi dilakukan sekolah calon penerima diberitahukan bantuan DAK yang akan diterima, utamanya untuk rehabilitasi ruang belajar rusak berat, pengadaan perpustakaan dan pengadaan laboratorium. Sedangkan untuk pengadaan peralatan laboratorium IPA dan buku referensi, dinas pendidikan belum menentukan sekolah penerima. Dengan kondisi demikian bisa terjadi, di SK bupati/walikota nama sekolah tercatat sebagai penerima



DAK peralatan laboratorium IPA dan/atau buku referensi namun tidak pernah menerima barangnya. Apalagi hampir semua sekolah sampel tidak pernah melihat apalagi menerima SK bupati/walikota.

Keberadaan berita acara serah terima pun tidak berarti tidak ada masalah. Karena bisa saja terjadi, kepala sekolah yang memiliki “kedekatan” dengan pihak dinas pendidikan bersedia menandatangani bukti serah terima meskipun bendanya tidak pernah datang atau kalau datang jumlahnya lebih sedikit dari yang tertera di bukti serah terima.

Kondisi demikian bisa saja terjadi dengan kesepakatan antara pihak dinas pendidikan (bekerjasama dengan pemda kabupaten/kota) dengan perusahaan lelang. Sebetulnya Pemerintah menghendaki penerapan e-lelang, namun sebagian besar kabupaten/kota sampel belum melakukannya dengan berbagai alasan sehingga penyimpangan dalam pelelangan masih terjadi.

- 7) Adanya LSM dan wartawan cenderung mengganggu pelaksanaan pembangunan.

Terdapat oknum wartawan, LSM dan masyarakat sekitar yang diduga kuat tidak kompeten melakukan intimidasi terhadap kepala sekolah dengan tujuannya memperoleh “proyek” swakelola pembangunan prasarana sekolah.

Selain itu, dalam pelaksanaan pembangunan tidak sedikit wartawan dan LSM yang datang untuk “mengontrol” pembangunan agar pelaksanaannya sesuai dengan peraturan perundangan, padahal sebenarnya hanya sekedar ingin turut mendapatkan keuntungan dari swakelola DAK (meminta uang transport). Dalam hal ini pihak sekolah terpaksa harus menyediakan uang tambahan yang tidak sedikit di luar anggaran DAK. Untuk mengantisipasi hal ini sebenarnya sekolah telah berupaya memasang papan informasi tentang pembangunan prasarana tersebut disamping melibatkan tokoh masyarakat sebagai panitia pembangunan sesuai dengan juknis.

## 2. Hasil Penelitian DAK 2013 yang Dilaksanakan Tahun 2015

Kajian DAK 2015 mengkaji pemberian DAK 2013. Hasil yang diperoleh adalah:

- a. Semua sekolah memanfaatkan bantuan DAK 2013 sesuai peruntukannya, namun ada sekolah yang menerima bantuan untuk laboratorium komputer, padahal dalam petunjuk teknis DAK 2013 tidak ada pemberian DAK untuk laboratorium komputer.
- b. Ada beberapa sekolah yang menerima bantuan rehabilitasi ruang belajar rusak berat dari DAK 2013,

namun dana yang diberikan hanya dapat digunakan untuk membangun dengan bahan bangunan berkualitas rendah sehingga tidak nyaman pada saat digunakan. Selain itu bantuan tersebut tidak disertai dengan pengadaan perabot terutama meja dan kursi sehingga ruangan belum dapat dimanfaatkan.

### 3. Hasil Monitoring dan Evaluasi yang Dilaksanakan Oleh Direktorat Pembinaan SD Pada Tahun 2017

Berdasarkan Laporan Pelaksanaan Monitoring dan Evaluasi Dana Alokasi Khusus Tahun 2017 yang dilaksanakan Direktorat Pembinaan Sekolah Dasar diperoleh temuan sebagai berikut.

- a. Hasil monitoring pada aspek perencanaan menunjukkan bahwa mekanisme seleksi SD penerima DAK 2017 yang dilakukan oleh Dinas Kabupaten/Kota sebagian besar merupakan hasil pemetaan berdasarkan data yang berasal dari Dapodik (Data Pokok Pendidikan), 28% Kabupaten/Kota sampel menggunakan usulan dari sekolah, dan 5% lainnya merupakan kombinasi antara data Dapodik dengan memperhatikan usulan dari sekolah. Sebagian besar dinas kabupaten/kota memilih melakukan seleksi dengan menggunakan Dapodik.

Mekanisme ini memiliki kelemahan jika tidak diiringi dengan verifikasi langsung ke sekolah. Dapodik merupakan satu-satunya alat pengumpulan data pendidikan yang mencakup profil sekolah, profil peserta didik, profil tenaga kependidikan, dan sarana prasarana sekolah. Sumber daya manusia dan kompetensi yang terbatas khususnya di jenjang SD menyebabkan tingkat akurasi informasi yang dimasukkan ke aplikasi Dapodik memiliki presisi yang rendah khususnya untuk menilai kerusakan bangunan. Sehingga masih diperlukan verifikasi baik secara sampel maupun populasi.

- b. Pada aspek pelaksanaan kendala yang terjadi dari kebijakan Pemerintah yang tertuang dalam PMK Nomor 50/PMK.07/2017 sebagaimana telah diubah dalam PMK Nomor 112/PMK.07/2017 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa yang menjelaskan bahwa penyaluran dana DAK berdasarkan kinerja, artinya berdasarkan pelaporan keuangan yang disampaikan ke Kementerian Keuangan. Satu sisi memberikan dampak positif dalam pengendalian keuangan, namun sisi lainnya bagi Pemerintah Daerah yang tidak siap akan menjadi ancaman, dengan resiko ditanggung oleh Pemerintah Daerah.

Kegiatan peningkatan sarana pendidikan sekolah dasar berupa pengadaan koleksi perpustakaan yang mencakup buku pengayaan, buku referensi, dan buku panduan pendidik. Dalam proses pengadaan buku, terdapat beberapa daerah yang mengalami kendala, antara lain disebabkan : a) belum ada dokumen kontrak sampai dengan 31 Agustus sehingga pengadaan koleksi perpustakaan tidak bisa dilaksanakan, b) kegiatan lelang sudah dilaksanakan namun dana tidak cair, hal ini biasanya terjadi karena penyampaian laporan yang terlambat sehingga kegiatan koleksi perpustakaan tidak bisa dilaksanakan, c) keterlambatan lelang, d) tidak ada biaya droping buku ke sekolah penerima, e) Rencana pada RKA tidak sama dengan Juknis, dan f) tidak ada dalam e-katalog.

- c. Terkait aspek pelaporan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan telah memberikan layanan fasilitas pelaporan online melalui aplikasi yang dikembangkan oleh Sekretariat Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah yang dinamai dengan Sistem Informasi Dana Alokasi Khusus (SIMDAK). Aplikasi SIMDAK memuat informasi perencanaan dan realisasi Dana Alokasi Khusus, serta sekolah penerima bantuan melalui DAK. Berdasarkan hasil monitoring dan

evaluasi di daerah terdapat 19% dari kabupaten/kota sampel yang belum menyampaikan laporan melalui aplikasi SIMDAK. Koneksi internet yang terbatas merupakan salah satu kendala yang dialami daerah dalam penyampaian laporan.

Realisasi pelaksanaan DAK pada daerah sampel pemantauan berkisar dari 0% sampai dengan 100%. Tiga daerah terendah dalam realisasi pelaksanaan DAK 2017 adalah Kabupaten Pasuruan sebesar 0%, Kabupaten Rokan Hulu sebesar 26,98%, dan Kabupaten Jayapura sebesar 32,48%.

Hasil monitoring dan evaluasi di tingkat satuan pendidikan masih menemukan 11% dari total sekolah sampel yang menerima DAK sekaligus juga menerima bantuan pemerintah. Jenis bantuan pemerintah tersebut antara lain alat peraga dan media pembelajaran, TIK, rehabilitasi ruang kelas, dan pembangunan RKB.

Kondisi pada tahapan penyaluran DAK sangatlah beragam. Hasil monitoring menunjukkan bahwa 53% dari sekolah sampel memperoleh tiga kali tahapan penyaluran, 20% dari sekolah sampel memperoleh satu kali tahapan penyaluran, 14% dari sekolah sampel memperoleh empat kali tahapan penyaluran, dan 13%

dari sekolah sampel memperoleh dua kali tahapan penyaluran.

- d. Pada aspek tingkat kepatuhan sekolah dalam melaksanakan kegiatan prasarana secara swakelola sesuai dengan petunjuk operasional, sebagian dari sekolah sampel sudah taat terhadap peraturan, namun hasil monitoring menunjukkan tidak sedikit yang tidak taat pada Juknis. Hal ini mengindikasikan bahwa pembinaan yang dilakukan dinas pendidikan kabupaten/kota sangatlah minim, berhubungan linier dengan minimnya dukungan manajemen yang dianggarkan oleh pemerintah daerah.
- e. Dalam kegiatan sarana pendidikan melalui pengadaan buku koleksi perpustakaan, Kemendikbud telah mengeluarkan kebijakan penerima bantuan DAK koleksi perpustakaan adalah bagi sekolah yang belum memiliki koleksi perpustakaan. Namun hasil monitoring menunjukkan bahwa sekolah-sekolah penerima DAK koleksi perpustakaan sebagian merupakan yang sudah memiliki buku perpustakaan. Hal ini mengindikasikan bahwa pemetaan yang dilakukan oleh dinas kabupaten/kota belum efektif sehingga tidak tepat sasaran.

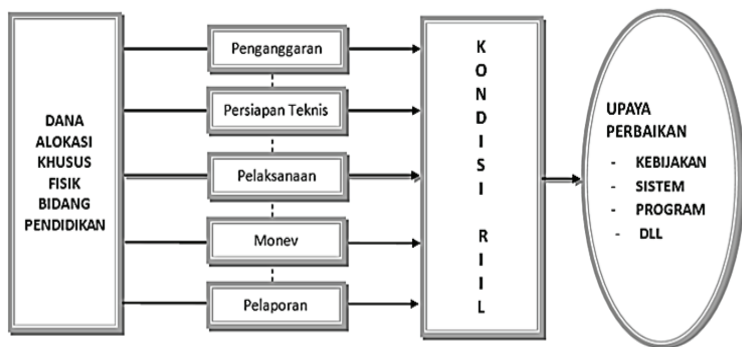
Pada aspek pelaporan, sekolah belum melakukan pelaporan secara tertib dan rapi khususnya untuk kegiatan prasarana pendidikan. Terdapat 92%SD yang melaksanakan kegiatan rehabilitasi ruang belajar dan pembangunan RKB dengan realisasi 100%, hal ini mengindikasikan bahwa perencanaan alokasi sesuai dengan realisasi. Sedangkan 8% lainnya terealisasi 80% dari rencana alokasi. Adapun kegiatan rehabilitasi ruang guru dan jamban, sekolah penerima bantuan ini telah merealisasikan dananya 100%.

#### **F. Kerangka Berpikir**

Sebagai program yang strategis, program DAK perlu diketahui efektivitas pengelolaan dan pemanfaatannya dalam arti diyakini tidak terjadi penyimpangan pada semua tahapan pengelolaan dan pemanfaatannya menurut aturan yang berlaku dari tingkat yang tinggi (Undang-undang) sampai tingkat operasional (petunjuk pelaksanaannya). Ada lima tahapan dalam pengelolaan DAK yang meliputi penganggaran, persiapan teknis, pelaksanaan, monitoring, dan evaluasi serta pelaporan. Pada kelima tahapan tersebut ditemukan permasalahan yang perlu dicarikan alternatif solusinya. Di antara permasalahan tersebut ada yang dapat menjadi penyimpangan yang juga perlu



dicarikan alternatif solusinya. Untuk mendapatkan alternatif solusinya, dilakukan analisis dengan cara membandingkan kenyataan yang terjadi di lapangan dengan berbagai peraturan yang relevan. Kerangka berpikir pada penelitian ini dapat dilihat pada Gambar 3.



Gambar 5. Kerangka Berpikir



## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Pendekatan**

Kajian ini menggunakan pendekatan yang menekankan pada pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif diwujudkan melalui kegiatan Diskusi Kelompok Terpumpun (DKT) dan wawancara sebagai cara mengumpulkan data dan informasi untuk mendapatkan informasi yang mendalam.

#### **B. Fokus Kajian**

Kajian ini difokuskan pada identifikasi permasalahan, menganalisis faktor penyebab, permasalahan yang berpotensi menjadi penyimpangan, dan upaya untuk mengatasi permasalahan dan menghindari penyimpangan.

#### **C. Teknik Pengumpulan, Verifikasi dan Validasi Data**

Verifikasi dan validasi data dilakukan di 2 lokasi yaitu di Kabupaten Malang dan Kota Palu. Kabupaten Malang dipilih mengingat alokasi DAK di Kabupaten tersebut cukup besar. Dengan besarnya alokasi DAK ada kecenderungan mengalami kesulitan yang lebih tinggi, apalagi ditambah dengan

luasnya Kabupaten Malang. Kota Palu dijadikan salah satu lokasi verifikasi dengan pertimbangan ada 2 sekolah (dalam hal ini SD) yang menerima alokasi DAK untuk prasarana yang jumlahnya cukup besar, relatif menonjol dibandingkan dengan sekolah lain bukan hanya di kota tersebut, tapi juga di kabupaten/kota lain di Indonesia. Jenis data, variabel, cara pengumpulan data dan informasi serta cara validasi dan verifikasi data dan informasi secara lengkap dapat dilihat di Tabel 5.

Tabel 5. Teknik Pengumpulan, Verifikasi dan Validasi Data

Jenis Data	Variabel	Teknik Mengumpulkan Data dan Informasi	Teknik Verifikasi dan Validasi Data dan Informasi
<b>Data Primer</b>	Pengelolaan DAK termasuk permasalahannya	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ DKT: pengelola di Dit. Pembinaan SD, Dit. Pembinaan SMA, Dit. Pembinaan SMK, pengelola Dapodik di Pusat Data dan Statistik Pendidikan (PDSP).</li> <li>➤ Wawancara dengan Tim Teknis DAK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ DKT: 2 kepala SD, 2 kepala SMP, 2 kepala SMA, dan 2 Kepala SMK masing-masing di Kota Palu dan Kabupaten Malang.</li> </ul>

<b>Jenis Data</b>	<b>Variabel</b>	<b>Teknik Mengumpulkan Data dan Informasi</b>	<b>Teknik Verifikasi dan Validasi Data dan Informasi</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>di Dit. Pembinaan SMP dan Sekretariat Ditjen Dikdasmen.</li> <li>➤ Mengikuti sosialisasi/rakor</li> <li>➤ Studi Dokumen:berbagai peraturan yang relevan, termasuk berita online</li> <li>➤ Sistem Informasi dan Manajemen DAK (SIMDAK)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Wawancara dengan pengelola DAK SD dan SMP di Kota Palu dan Kabupaten Malang serta pengelola DAK SMA dan SMK di Provinsi Sulawesi Tengah.</li> <li>➤ Studi Dokumen</li> </ul>
<b>Data Sekunder</b>	Data tentang perubahan usulan DAK	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Wawancara dengan staf di Biro Hukum dan Organisasi Setjen Kemdikbud</li> </ul>	

#### **D. Teknik Pengolahan dan Analisis Data**

Data, terutama data primer tentang pengelolaan DAK, termasuk permasalahannya diolah dengan mengelompokkan data dan

informasi yang sesuai untuk setiap tahapan pengelolaan DAK. Data tersebut adalah data yang menggambarkan kondisi nyata di lapangan. Selanjutnya data tersebut dianalisis dengan cara membandingkan dengan peraturan yang relevan. Jika ditemui kesenjangan antara kondisi nyata di lapangan dengan peraturan yang berlaku berarti ada permasalahan yang perlu dicari solusi. Pada dasarnya petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaannya sudah merinci berbagai hal terkait pengelolaan DAK, namun seringkali terjadi kesenjangan dengan kondisi di lapangan sehingga dikhawatirkan terjadi penyimpangan. Terjadinya penyimpangan merupakan permasalahan yang dicari opsi kebijakan sebagai solusinya.

#### **E. Keterbatasan Kajian**

Informasi adanya penyimpangan dalam bentuk penyalahgunaan anggaran sulit untuk diperoleh dari pihak yang langsung mengelola DAK karena yang bersangkutan sulit untuk memberikan informasi secara terbuka. Oleh karena itu digunakan pendekatan dari pihak lain yang tidak secara langsung mengelola, namun mengetahui adanya penyimpangan.

## **BAB IV**

### **DESKRIPSI DAN ANALISIS**

**A**nalisis penyimpangan DAK Fisik dilakukan terhadap lima tahapan pengelolaan DAK, yaitu: Penganggaran, Persiapan Teknis, Pelaksanaan, Pelaporan, serta Pemantauan dan Evaluasi. Penyimpangan tersebut ada yang diawali dengan permasalahan dan ada yang tidak. Permasalahan yang disajikan di sini bersumber dari hasil penggalian informasi dari para pengelola DAK di Dit. PSD, Dit. PSMP, Dit. PSMA, Dit. PSMK; Hasil monitoring dan evaluasi oleh Dit. PSD; hasil sosialisasi/Rakor DAK Dit. Pembinaan SD dan Direktorat PSMK. Informasi tentang kondisi nyata tentang penyimpangan diperoleh dari media masa online. Dari kelima tahapan pengelolaan DAK tersebut, hanya tahapan pemantauan dan evaluasi yang tidak dibahas dalam analisis ini karena tidak ditemukannya data tentang penyimpangan.

Penyimpangan dalam analisis ini diartikan sebagai perilaku atau perbuatan menyimpang yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dari peraturan atau norma yang ada/ditetapkan. Penyimpangan bisa terjadi karena ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang bisa terjadi karena:

- i) adanya motivasi tertentu, ii) ketidaktahuan, dan

iii) aturan/pasal yang tidak rinci dan lain-lain. Analisis ini dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi pengelolaan DAK.

### **A. Aspek Penganggaran**

Permasalahan dalam aspek penganggaran yang ditemukan adalah sebagai berikut:

1. Ketidaksesuaian pelaksanaan dengan Usulan Rencana Kegiatan (URK). Contohnya salah satu SMKN di Papua pada tahun 2017 mendapat alokasi bantuan peralatan praktek. Rincian bantuan tersebut tidak ada di Daftar Pelaksanaan Anggaran (DPA) tapi sudah ada di URK. Sebaliknya di SMK Pertanian sudah ada di DPA namun tidak ada di URK. Seharusnya kegiatan yang ada di DPA-SKPD sesuai dengan URK final. Ketidaksesuaian semacam ini juga terjadi di SD.
2. Alokasi DAK diterima setelah APBD ditetapkan sehingga diperlukan revisi Uraian Rencana Kegiatan (URK). Revisi URK harus disetujui lagi di tingkat kementerian maupun provinsi. Hal tersebut menyebabkan keterlambatan memulai kegiatan swa kelola DAK. Pada tahun 2017 URK boleh diubah beberapa kali, meskipun secara formal



kenyataannya Dit. PSD dan Dit. PSMP merubah satu kali, sementara Dit. PSMA merubah dua kali. Hanya Dit. PSMK yang tidak merubah URK. Hal ini cenderung disebabkan karena DAK untuk SMK berupa DAK penugasan. Secara formal keputusan Menteri tentang pengalokasian DAK yang ditetapkan terakhir adalah DAK untuk SMA yang ditetapkan tanggal 22 September 2017. Penyebab keterlambatan tersebut adalah terjadinya dua kali perubahan URK.

Penyebab dari permasalahan tersebut adalah:

1. Keterbatasan pemahaman pengelola DAK di Disdik Provinsi/ Kota/ Kabupaten. Kenyataan ini didukung oleh pernyataan Seknas Fitra bahwa dalam otonomi daerah, rendahnya kemampuan mengelola keuangan dan aset menjadi pekerjaan rumah sejumlah pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Lemahnya perencanaan, pemrograman, penganggaran, pelaksanaan, pengendalian, pengawasan, dan pertanggungjawaban mengakibatkan munculnya indikasi korupsi, pemborosan, salah alokasi serta banyaknya berbagai macam pungutan yang justru mereduksi upaya pertumbuhan perekonomian daerah. (Fitra, <http://seknasfitra.org/korupsi-sudah-terjadi-sejak-perencanaan-anggaran/?lang=en>), diunduh 5 Maret 2018); adanya kasus di atas, pada akhirnya akan mengakibatkan

kegiatan tidak bisa direalisasi sehingga menyebabkan rendahnya keterserapan DAK. Dikaitkan dengan pernyataan Fitra, hal itu berarti mereduksi upaya pertumbuhan perekonomian daerah;

2. Ketidakhadiran kegiatan di DPA yang sebelumnya ada di URK (kasus 1.) dapat disebabkan oleh adanya penyusupan proyek-proyek “siluman” oleh “orang-orang tertentu” dengan “tujuan tertentu”. Hal ini juga berpeluang memperlambat proses administrasi penganggaran di daerah. Proyek-proyek siluman itu juga berpeluang meniadakan program-program yang sebelumnya telah tercantum dalam URK. (Fitra, <http://seknasfitra.org/korupsi-sudah-terjadi-sejak-perencanaan-anggaran/?lang=en>), diunduh 3 Maret 2018).

Berdasarkan Monev Dit. Pembinaan SD, sebanyak 84% kabupaten/kota (32 kabupaten/kota sampel) perlu merevisi URK. Implikasi dari proses revisi URK yang jumlahnya cukup besar, mengakibatkan bertambah lamanya proses revisi anggaran di daerah dan selanjutnya memperlambat terbitnya keputusan Mendikbud untuk pengesahan rekapitulasi nama-nama sekolah penerima DAK dan lokasinya.

Dalam sosialisasi DAK SD yang diselenggarakan pada 30 Mei s.d 1 Juni 2018 disampaikan bahwa di antara hambatan

pengelolaan DAK adalah keterlambatan daerah mengirimkan data dan banyaknya daerah yang mengajukan perubahan data. Penyebab perubahan pengajuan data adalah i) adanya pengelola/pejabat baru; ii) kesalahan menghitung pada saat sinkronisasi; iii) hitungan cermat dilakukan setelah harga satuan dari Kementerian Pekerjaan Umum diterbitkan; dan iv) kegiatan sudah tercantum dalam DPA APBD dan tidak sesuai dengan Petunjuk Teknis DAK. Solusi yang disampaikan oleh Direktorat Pembinaan SD terutama untuk daerah yang keputusan Mendikbud perubahannya belum terbit adalah agar melaksanakan DAK sesuai dengan yang diusulkan. Dalam hal ini pelaksanaan mendahului surat keputusan Mendikbud.

Upaya yang sudah dilakukan oleh Pemerintah untuk mengurangi lamanya proses administrasi penganggaran di daerah meliputi 2 hal berikut. Pertama, URK yang diusulkan ke Direktorat merupakan URK yang sudah disepakati oleh berbagai instansi terkait di daerah dan paling lambat minggu pertama Maret harus sudah disampaikan. Boleh berubah hanya satu kali dan setelah minggu pertama Bulan Maret ditutup. Hal itu dinyatakan dalam Petunjuk Teknis DAK yang dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 5 tahun 2018, pasal 5 ayat 5. Kedua, pada tahun 2018 diberlakukan kebijakan bahwa untuk

merevisi URK tidak perlu menunggu APBD Perubahan, cukup dengan membuat perubahan pada rincian APBD.

Saat verifikasi dan validasi data di Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Tengah ditemukan pada tahun 2017 Bidang SMK mendapatkan alokasi DAK sebesar 83 M untuk 51 SMK terdiri dari 60 RPS dan peralatan praktek. 60 RPS beserta perabotnya dapat terealisasi semuanya. Namun peralatan praktek tidak terealisasi sebesar 18 M karena tidak bisa mempersiapkan kontrak dengan pemasok sampai deadline 31 Agustus 2017. Tidak ada SILPA karena belum ditransfer oleh Pusat. SILPA yang terjadi sebesar 800 juta di RKUD. SILPA ini rencananya akan digunakan untuk pengadaan traktor pertanian.

Selain itu, pada tahun 2017 Bidang SMA mendapatkan alokasi DAK sebesar 13,916 M sedangkan alat laboratorium (6,1% = 846 juta) tidak dapat direalisasikan karena terlambat dianggarkan (setelah 31 Agustus 2017) karena dinas pendidikan tidak dapat menyiapkan kontraknya. Pencairan DAK dari DPKAD ke sekolah terlambat sehingga waktu pengerjaan jatuh pada musim hujan yang mengakibatkan penyelesaian membangun sekolah menjadi lebih lama.

Pada Dinas Pendidikan Kota Palu ditemukan ketidaksesuaian antara menu DAK yang tersedia (Rehabilitasi ruang kelas) dengan menu yang dibutuhkan (rehabilitasi ruang guru dan

tower air). Namun pertanggungjawaban tetap digunakan sebagai rehabilitasi 4 ruang kelas. Selain itu banyak sekolah di Kota Palu membutuhkan rumah dinas kepala sekolah dan guru, namun menu rumah dinas tersebut hanya ada untuk daerah 3T.

## **B. Aspek Persiapan Teknis**

Permasalahan dalam aspek persiapan teknis yang ditemukan adalah sebagai berikut. Ditemukan 5%(2 dari 38) kabupaten/kota sampel penerima DAK SD menggunakan Dapodik dengan memperhatikan usulan dari sekolah untuk menentukan SD calon penerima DAK 2017. Padahal penentuan SD calon penerima DAK menurut ketentuan menggunakan pemetaan yang berasal dari Dapodik (Hasil Monev Dit. PSD).

Dengan adanya usulan dari sekolah, pihak dinas pendidikan kabupaten/kota merasa tidak perlu memetakan kebutuhan sarana dan prasarana di sekolah berdasarkan Dapodik, namun cukup menyeleksi usulan yang masuk dari sekolah. Kondisi tersebut cenderung menyebabkan tidak terdeteksinya sekolah yang benar-benar membutuhkan sarana dan prasarana.

Usulan dari sekolah itu bisa disertai dengan janji-janji untuk memberikan *fee* bila sekolahnya ditetapkan sebagai penerima DAK. Janji-janji tersebut bisa berasal dari sekolah calon

penerima atau pihak dinas pendidikan. Contoh dari penyimpangan tersebut terjadi di Kabupaten Sragen yaitu adanya pungutan liar *fee* dari sekolah penerima DAK kepada Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sragen. Dinas tidak mau tahu, sekolah penerima DAK tahun 2015 s.d. tahun 2017 harus setor *fee* pada termin 2 sebesar Rp 15 jt / sekolah se Kabupaten Sragen, ditambah Rp 4 juta untuk konsultan dan Rp 2 juta untuk UPT Dikbud kecamatan. Jadi total *fee* Rp 25 juta per sekolah. (journalpolice.id, tanggal 11 Januari 2018).

Sejalan dengan itu, hasil penelitian SMERU (2008) menyatakan tidak tepatnya lokasi pembangunan SD bisa terjadi akibat kedekatan personal antara pihak sekolah (kepala sekolah atau komite sekolah) dan birokrat di kantor cabang dinas kecamatan atau dinas kabupaten/kota. Ditambahkan juga, LSM pegiat pendidikan di Kabupaten Gorontalo mengungkapkan bahwa di antara semua aspek pengelolaan DAK, penetapan lokasi proyek merupakan aspek yang rawan kolusi. Sebuah LSM di Kupang juga menuturkan adanya kasus di mana satu diantara 23 SD yang telah definitive mendapatkan alokasi DAK berdasarkan SK Bupati, namun kemudian dibatalkan berdasarkan SK Bupati pula. Hal itu terjadi karena ada pihak tertentu yang mencoba membujuk kepala SD tersebut agar proyeknya dikerjakan oleh

kontraktor tertentu. Namun karena kepala SD tersebut tidak menyetujuinya maka DAK tersebut dialihkan ke sekolah lain.

### **C. Aspek Pelaksanaan**

Pada tahun 2017 banyak provinsi (untuk DAK SMK) yang pada tanggal 31 Agustus 2017 belum melakukan 25% kontrak dengan pemasok untuk kegiatan pengadaan. Hal yang sama juga terjadi di SD sehingga terjadi keterlambatan pengadaan buku koleksi perpustakaan yang mengakibatkan dana peningkatan sarana DAK 2017 di 78 kabupaten/kota tidak dapat diserap dan tidak dapat digunakan kembali. Akibat selanjutnya adalah terhambatnya pencapaian prioritas nasional.

Penyebab belum terjadinya kontrak sampai dengan tanggal 31 Agustus adalah: (1) Keterlambatan terbitnya petunjuk operasional dari Kemendikbud; dan (2) Keterlambatan penyusunan e-katalog, terutama di SMK. Sementara untuk SD dalam rangka pengadaan koleksi perpustakaan, e-katalog belum tersedia sehingga menyebabkan munculnya kesulitan tersendiri yang cenderung memperlambat pengadaan, selain timbulnya kekhawatiran dalam melakukan e-tendering.

Upaya yang akan diwujudkan oleh Pusat Kurikulum dan Perbukuan Balitbang Kemdikbud bekerjasama dengan Biro

Hukum tahun ini adalah membuat e-katalog untuk pengadaan buku koleksi perpustakaan SD, seperti disampaikan oleh Kabid Perbukuan Puskurbuk pada sosialisasi DAK SD.

Sementara itu penyebab lain tingginya SILPA adalah banyaknya daerah yang sudah menerima pencairan dana Triwulan I, mengingat salah satu persyaratannya yang relatif mudah diperoleh yaitu adanya surat keputusan Bupati/walikota tentang APBD yang umumnya sudah diterbitkan pada Bulan Februari tahun yang bersangkutan. Penyebab lainnya ialah adanya kebijakan KPPN menyalurkan dana ke rekening kas umum daerah (RKUD) seluruhnya (100%) untuk provinsi/kabupaten/kota penerima DAK paling banyak 1 Milyar.

Salah satu kasus penyimpangan terkait dengan ketidakterserapan dana DAK adalah sebagai berikut:

“Kejaksanaan Negeri (Kejari) Muna. menemukan jumlah bunga deposito yang diduga dinikmati “orang-orang tertentu” yang sebelumnya berjumlah Rp 32 miliar, setelah dihitung ulang ternyata jumlahnya membengkak jadi Rp 40 miliar. Bunga deposito tersebut tidak diketahui ke mana aliran dananya (penyelewengan keuangan berujung pada deposito). (kendaripos.co.id, Tanggal 22 Agustus 2017)”



Dana DAK yang sudah ada di kas daerah yang tidak tersalurkan berpeluang untuk didepositokan. Di awal bulan Januari tahun berikutnya dana-dana tersebut akan menjadi SILPA. Sebelum akhir Desember belum dapat dinyatakan sebagai SILPA karena pertanggungjawaban keuangan dilakukan pada akhir Desember. Hal ini dianggap sebagai peluang untuk memperoleh keuntungan dengan mendepositokannya dan ini bisa terjadi karena minimnya transparansi dalam pengelolaan anggaran termasuk anggaran di sektor pendidikan (CNN Indonesia | Kamis, 19/05/2016 02:25 WIB). Meskipun negara tidak secara otomatis dirugikan, namun perbuatan ini dapat dikategorikan penyimpangan berat karena termasuk dalam kategori korupsi berjamaah.

Salah satu contoh penyebab adanya SILPA adalah kontrak pengadaan barang melalui e-katalog tidak bisa terlaksana karena barang-barang yang akan diadakan belum tercantum dalam e-katalog yang disusun oleh Kemendikbud. Jika sampai dengan batas waktu kontrak barang-barang yang dibutuhkan tersebut belum tercantum dalam e-katalog dan waktu masih mencukupi, maka dilakukan e-tendering.

Namun lelang manual tersebut juga dapat gagal dilaksanakan jika ada pengaduan ke Kejaksaan dari pihak-pihak yang merasa dirugikan. Di beberapa daerah, pemasok yang memenangkan

lelang paket DAK dibatalkan (gagal lelang) oleh Kejaksaan berdasarkan aduan dari pemasok yang kalah dengan alasan sarana yang diajukan tidak sesuai dengan spesifikasi yang ditentukan. Dengan terjadinya gagal lelang, maka akan menjadi/menambah SILPA di kas daerah. Contoh kasus SILPA DAK Penugasan di Sulsel tahun 2017 sebesar 7 Milyar (sumber: Rakor DAK Dit. PSMK 2018).

Besarnya SILPA yang mengendap di RKUD tidak diketahui Kemenkeu secara pasti. Hal itu mendorong Kemenkeu berupaya untuk mengurangi/meniadakan SILPA. Mulai tahun 2018 Kemenkeu menerapkan aturan agar penerima DAK Fisik meng-*upload* kontrak dengan pemasok (25% dari pagu) paling cepat bulan Februari dan paling lambat 21 Juli 2018 melalui aplikasi OMSPAN (PMK No. 112 Tahun 2017 Pasal 81). Dana hanya akan ditransfer oleh Kemenkeu apabila dokumen kontrak sudah diterima paling lambat 21 Juli 2018.

Penyimpangan lainnya dalam aspek pelaksanaan DAK yaitu pengerjaan sejumlah proyek yang tidak tuntas namun dananya cair 100%. (kendaripos.co.id, Tanggal 22 Agustus 2017). Penyebabnya ada dua hal. Pertama keterlambatan pengerjaan sejak awal karena keterlambatan pencairan dana. Namun karena sudah menjelang akhir tahun anggaran, diupayakan dana dapat terserap 100%. Kondisi seperti ini biasanya bangunan

diselesaikan pada tahun berikutnya. Pihak sekolah didesak mencairkan dana 100% walaupun jadwalnya terlambat. PMK No. 112 Tahun 2017 Pasal 81 yang telah disebutkan sebelumnya disahkan untuk mengatasi keterlambatan pencairan. Penyebab dari keterlambatan pencairan dana adalah adanya keterlambatan dari terbitnya Petunjuk Teknis yang mengakibatkan keterlambatan terbitnya Petunjuk Operasional, dan aturan lainnya yang diperlukan yang pada akhirnya mengakibatkan keterlambatan dalam memulai pekerjaan.

Kedua, karena biaya pembangunan sekolah membengkak. Salah satu penyebabnya adalah akibat tingginya biaya transportasi pengangkutan bahan, sementara biaya satuan (*unit cost*) di pasaran lebih tinggi/mahal dari yang dianggarkan. Hasil studi Puslitjakdibud tahun 2017, kasus sekolah di kepulauan di Kota Makasar menemukan hal tersebut. Pada saat perencanaan dinas pendidikan tidak membedakan *unit cost* antara pembangunan di wilayah perkotaan dengan di wilayah kepulauan, padahal bahan di kepulauan diambil dari kota sehingga nilai/harga bahan tersebut sesungguhnya lebih mahal. Untuk mengatasi permasalahan tersebut diperlukan *unit cost* untuk daerah kepulauan.

Enam kasus lain dari aspek pelaksanaan adalah pengerjaan yang tidak tepat waktu yang terjadi di Palu ([metrosulawesi.com](http://metrosulawesi.com), tanggal 15 Desember 2016):

1. Kasus pada pelaksanaan DAK tahun 2016 yaitu pembangunan baru MCK SDN 8 Palu senilai Rp42.000.000 (Masalah: Diduga terjadi keterlambatan pekerjaan karena pencairan dana dari dinas pendidikan terlambat);
2. Rehabilitasi Jamban SD Nurul Ikhlas Palupi senilai Rp42.000.000 (Masalah: Pekerjaan plafond, pengecetan, jaringan listrik belum dilaksanakan dan pipa tidak tertanam);
3. Pembangunan Jamban SDN Inpres Bayaoge senilai Rp42.000.000 (Masalah: Pekerjaan plafond belum dilaksanakan);
4. Pembangunan Jamban SDN Duyu senilai Rp42.000.000 (Masalah: Pekerjaan plafon belum dilaksanakan serta pipa tidak tertanam dan tidak tersambung dengan sumber air);
5. Rehab ruang kelas SDIT Persis senilai Rp108.246.400 (Masalah: Pekerjaan belum selesai dan baru mencapai 54%);
6. Rehab ruang kelas SD Karuna Dipa senilai Rp391.000.000 (Masalah: Pekerjaan belum selesai dan baru mencapai 67%);
7. Selain itu, hasil monev Dit. Pembinaan SD menemukan pengerjaan pembangunan RKB serta rehabilitasi berat dan

ringan terindikasi penyelesaian pekerjaan tidak sesuai dengan waktu yang sebenarnya.

Kondisi di 6 SD tersebut terjadi kemungkinan karena batas waktu pertanggungjawaban adalah 15 Desember 2016 sehingga dana sempat dicairkan 100% oleh sekolah, namun pekerjaannya belum selesai. Sementara untuk pencairan dana termin III, sekolah harus sudah menyelesaikan 75% dari pekerjaan termin II. Kemungkinan karena pekerjaan termin II tersebut belum selesai 75%, tetapi karena waktunya sudah mendesak, sekolah melaporkan bahwa pekerjaan termin II sudah selesai 75% dalam upaya mencairkan dana termin III. Dengan demikian sebenarnya terjadi masalah di aspek pelaporan. Hal ini juga mengindikasikan lemahnya pengawasan oleh dinas pendidikan pada saat sekolah menyatakan bahwa dana termin III sudah dapat dicairkan walaupun pekerjaan termin II belum selesai 75%.

Kasus penyimpangan lain pada aspek pelaksanaan adalah mengerjakan rehabilitasi gedung seadanya dengan menggunakan bahan material lama. Hal ini terjadi di SDN Keboncau IV, Kec. Teluk Naga. Bagian atas SDN Keboncau IV yang direhabilitasi hanya eternit dan keramiknya yang diganti, sedangkan gentengnya tetap memakai genteng lama

yang dicat kembali agar terlihat seperti baru, termasuk pengecatan temboknya.

Hal ini kemungkinan dilakukan dalam upaya untuk menghemat pengeluaran mengingat dana pelaksanaan pekerjaan yang diberikan tidak mengalokasikan honor untuk Panitia Pembangunan Sekolah (P2S). Padahal mereka mengeluarkan tenaga, pikiran, dan waktu untuk mengerjakannya dan mereka merasa layak untuk mendapatkan imbalan. Berdasarkan hasil studi DAK Tahun 2014 dan 2017 serta dalam rakor DAK SMK, sekolah dan dinas pendidikan selalu menanyakan ketersediaan honor untuk P2S. Implikasinya mutu bangunan menjadi lebih rendah karena menggunakan bahan yang tidak sesuai dengan spesifikasi yang ditetapkan. Perbuatan ini dapat dikategorikan penyimpangan sedang dan terjadi karena motivasi yang tidak baik.

Penyimpangan berikutnya pada aspek pelaksanaan adalah memborongkan pekerjaan yang seharusnya swakelola (<https://radaronline.id/2017/11/08/mengungkap-modus-penyelewengan-dak-pendidikan-kab-tangerang/>). Memborongkan pekerjaan memberikan peluang untuk mendapatkan keuntungan dari selisih dana yang diterima dengan dana yang secara nyata dikeluarkan untuk melaksanakan pekerjaan. Penyimpangan ini biasa disebut *me-mark up* dana karena

besarnya nilai proyek yang tertulis di atas kertas sesuai dengan uang DAK yang diterima sedangkan dana yang secara nyata dikeluarkan lebih rendah daripada nilai tersebut. Implikasinya mutu bangunan menjadi lebih rendah karena menggunakan bahan yang tidak sesuai dengan spesifikasi yang ditetapkan. Perbuatan ini dapat dikategorikan penyimpangan sedang dan terjadi karena motivasi yang tidak baik.

Penyimpangan dalam bentuk *mark up* adalah mempertanggungjawabkan DAK sesuai dengan nilai yang diperoleh tetapi secara riil dana yang digunakan untuk pelaksanaan pengerjaan di bawah nilai dana yang dipertanggungjawabkan. Hal ini terjadi di beberapa kasus sebagai berikut: 1) Kepala SDN Aeng Baja Kenek III, Kecamatan Bluto mengakui memberikan uang terima kasih sebesar sembilan juta rupiah kepada kepala UPT Disdik Sumenep dari DAK 2016; 2) Panitia pembangunan SDN Tambuko menyisakan uang Rp 60 juta. Uang sebesar itu direncanakan untuk pengembangan sekolah. Sisanya direncanakan sebagai uang terima kasih kepada UPT Disdik Guluk-Guluk, disdik, dan insentif guru (Jawa Pos.com, tanggal 28 Agustus 2017).

Kasus penyimpangan lain pada aspek pelaksanaan adalah intervensi terhadap sekolah penerima DAK, contohnya: adanya

orang tertentu di Dinas Pendidikan Kabupaten Tangerang yang mengintervensi sekolah penerima DAK dengan cara memasok material baja ringan.

Kemungkinan yang terjadi adalah premanisme yang diawali dengan motivasi yang tidak baik. Kecenderungan yang terjadi pihak sekolah tidak berani menolak orang yang mengintervensi sekolah karena biasanya orang-orang tersebut adalah orang-orang yang berpengaruh, baik di tingkat sekolah maupun tingkat daerah. Untuk mengatasinya perlu ditingkatkan pengawasan yang tegas. Menurut staf ahli Menteri Dikbud Bidang Regulasi, kejadian semacam itu perlu dilaporkan dan dapat pula meminta pendampingan TP4D.

Pengalihan pemanfaatan menu DAK juga terjadi seperti contoh berikut ini:

Anggaran DAK yang diterima tidak direalisasikan sesuai dengan menu DAK pada rencana awal sesuai menu DAK tahun 2017, melainkan digunakan oleh P2S SD untuk membangun musala, kamar mandi, peninggian halaman, dan pintu gapura.

Menu DAK Fisik SD tahun 2017 untuk pembangunan prasarana meliputi 1) rehabilitasi ruang belajar, ruang guru, dan/atau jamban dengan tingkat kerusakan sedang atau berat, baik berikut perabotnya atau tanpa perabotnya; 2) pembangunan



ruang kelas baru (RKB) berikut perabotnya. Penggunaan DAK untuk membangun musola, peninggian halaman dan pintu gapura tidak terdapat dalam menu DAK Fisik SD tahun 2017. Penyimpangan ini termasuk kategori penyimpangan berat karena tidak melaksanakan pekerjaan sesuai dengan menu yang direncanakan. Untuk mengatasi hal ini perlu diberi sanksi yaitu dalam beberapa tahun ke depan tidak mendapatkan bantuan DAK.

Kejadian serupa terjadi pula pada alokasi DAK tahun 2016. DAK yang diberikan untuk membuat ruang kelas baru, pada kenyataannya digunakan untuk merehabilitasi ruang kelas lama, dilakukan oleh 2 kepala SD ([manadopostonline.com](http://manadopostonline.com), 5 September 2017).

Hal itu terjadi karena kemungkinan kedua SD tersebut tidak memiliki lahan milik sendiri untuk membangun RKB, sementara kelas yang dimiliki sudah dalam kondisi rusak berat atau sedang. Hal tersebut dapat terjadi karena lemahnya fungsi verifikator (dinas pendidikan) pada saat penetapan sekolah penerima DAK untuk RKB.

Penyimpangan aspek pelaksanaan DAK tahun 2016 lainnya yaitu tidak dilaksanakannya rehabilitasi gedung SDN Tatanga senilai Rp138.875.000 karena pihak sekolah tidak mengetahui kalau mendapatkan DAK ([metrosulawesi.com](http://metrosulawesi.com), tanggal 15

Desember 2016). Tidak terealisasinya rehabilitasi gedung SDN Tatanga diakibatkan oleh kurangnya koordinasi/komunikasi antara dinas pendidikan kabupaten/kota di Sulawesi Tengah dengan kepala SD Tatanga. Untuk mengatasi hal itu diperlukan koordinasi/komunikasi yang intensif antara kedua pihak tersebut.

Dalam pemeriksaan oleh inspektorat daerah ditemukan kasus *double* bayar untuk fasilitator dari provinsi yang sudah mendapat honorarium bulanan dari dana kegiatan penunjang DAK (paling banyak 5% dari total DAK yang diperoleh provinsi tersebut.), namun masih menerima juga dari SMK pada kegiatan pengawasan.

Kasus di atas disebabkan kekurangpahaman dari sekolah terhadap Juknis dan Jukops tentang pemanfaatan DAK. Di satu sisi pemberi DAK berpendapat bahwa sekolah beruntung mendapatkan bantuan untuk memenuhi kebutuhan sarana dan prasarananya dengan harapan bantuan DAK dimanfaatkan dengan benar dan membentuk P2S yang terdiri dari warga sekolah antara lain kepala sekolah, guru, dan komite sekolah sebagai pelaksana di tingkat sekolah. Namun di sisi lain kepanitiaan ini menambah pekerjaan selain tugas utamanya yang cukup menyita waktu, pikiran, dan tenaga untuk melaksanakannya. Sehingga mereka berpendapat sudah

sewajarnya bila dialokasikan dana untuk honor kepanitiaian tersebut.

Saat verifikasi dan validasi data di wilayah Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Tengah ditemukan:

1. SMAN 3 Palu, mendapat DAK untuk pembangunan 2 RKB beserta perabotnya. Dalam merealisasikan dapat membangun 3 RKB beserta perabotnya, namun tidak diketahui spesifikasi kualitas bangunan dan perabotnya.
2. SMAN 9 Palu, berdasarkan SK Mendikbud mendapatkan alokasi DAK 2017 dengan menu peralatan pendidikan, namun tidak ada realisasi. Hal tersebut disebabkan Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Tengah tidak dapat menyediakan dokumen kontrak dengan pemasok tepat waktu (sebelum 31 Agustus 2017). DAK yang sudah dialokasikan untuk pengadaan peralatan pendidikan Provinsi Sulteng tidak terserap.

Selain itu, saat verifikasi dan validasi data di wilayah Dinas Pendidikan Kota Palu ditemukan beberapa penyimpangan berikut.

1. SDN Duyu dalam merealisasikan DAK yang diterima tidak sepenuhnya sesuai menu. SD ini menerima DAK untuk merehabilitasi 7 ruang kelas. Dalam realisasi penggunaan, 1

ruang kelas difungsikan sebagai ruang guru. Pada dasarnya tidak ada penyimpangan dalam pelaksanaannya, namun terjadi penyimpangan dalam pemanfaatan ruangnya. Ruang guru yang direhabilitasi tersebut pada awalnya adalah ruang kelas karena sekolah tidak memiliki ruang guru, ruang tersebut difungsikan sebagai ruang guru. Dalam memanfaatkan DAK untuk merehabilitasi ruang guru tersebut, sekolah telah berkonsultasi dengan Dinas Pendidikan Kota Palu. Dalam kasus ini terjadi penyimpangan dalam pemanfaatan DAK yang tidak sesuai sepenuhnya dengan menu, sehingga DAK menjadi kurang efektif.

2. SD Inpres 7 Labuhan Baru dalam merealisasikan DAK yang diterima tidak sepenuhnya sesuai menu. SD ini menerima DAK untuk merehabilitasi 4 ruang kelas. Dalam realisasinya digunakan untuk merehabilitasi 3 ruang kelas dengan ukuran 8x7 m, sementara 1 kelas lainnya berukuran 6x7 m (tidak standar, digunakan sebagai ruang guru). Kelebihan dana rehabilitasi digunakan untuk membuat tower air yang sangat dibutuhkan oleh sekolah. Pada dasarnya tidak ada penyimpangan dalam pelaksanaannya, namun terjadi penyimpangan dalam pemanfaatan ruangnya. Ruang guru yang direhabilitasi tersebut pada awalnya adalah ruang kelas. Sekolah tidak memiliki ruang

guru sehingga ruangan tersebut difungsikan sebagai ruang guru. Pembangunan tower air dilakukan karena sekolah membutuhkan, sementara di menu DAK belum ada pembangunan tower air. Dalam memanfaatkan DAK untuk merehabilitasi ruang guru dan pembangunan tower air tersebut, sekolah telah berkonsultasi dengan Dinas Pendidikan Kota Palu. Meskipun terjadi ketidaksesuaian antara menu DAK yang tersedia (rehabilitasi ruang kelas) dengan menu yang dibutuhkan dan direlisasikan (rehabilitasi ruang guru dan tower air), namun untuk pertanggungjawaban tetap dibuat menu yang disediakan, yaitu rehabilitasi 4 ruang kelas. Terjadi penyimpangan dalam pemanfaatan DAK tahun 2017 karena pada prinsipnya menu DAK dibuat berdasarkan prioritas kepentingan nasional. Dalam hal ini terjadi ketidakefektifan DAK karena dimanfaatkan tidak sesuai menu.

3. SMPN Satu Atap (Satap) Layana Indah, mendapat pembangunan Laboratorium IPA lengkap dengan peralatan praktik Fisika, Kimia dan Biologi, beserta perabotnya. Agar dapat menyelesaikan pembangunan tepat waktu, sekolah mulai membangun 15 Juni 2017. Akibat terjadi keterlambatan pencairan DAK dari DPKAD ke sekolah, dana baru diterima 24 Juli 2017. Strategi mengatasinya

adalah pihak sekolah berhutang kepada toko bahan bangunan.

Saat verifikasi dan validasi data di wilayah Dinas Pendidikan Kabupaten Malang ditemukan penyimpangan sebagai berikut.

1. SD, SMP, SMA dan SMK mengalami keterlambatan pencairan DAK mulaitermin ke-2. Untuk mengatasi masalah tersebut kepala sekolah berhutang bahan bangunan kepada toko material dan upah kepada tukang bangunan. Sekolah tetap berusaha meneruskan pekerjaan pembangunan dan/atau rehabilitasi karena jika tukang bangunannya pergi mencari pekerjaan lain sebelum menyelesaikan pembangunan/rehabilitasi ruangan, sekolah akan kesulitan mencari tukang yang baru.
2. SMPN 5 Karangploso mengalami hambatan akibat kekurangan waktu mengerjakan pembangunan ruangan yang selama 90 hari, sementara tanah sekolah masih merupakan tanah sawah yang belum rata sehingga harus diratakan lebih dulu dan membutuhkan waktu.
3. SMP Diponegoro Tumpang mendapatkan DAK untuk rehabilitasi ruang kelas rusak sedang sebanyak 4 ruangan. Namun demikian, ternyata kerusakan yang dialami dikategorikan berat sehingga DAK yang diperoleh tidak cukup untuk merehabilitasi 4 ruang kelas. Strategi yang

digunakan sekolah adalah meminta dana tambahan dari yayasan.

4. SMAN 1 Sumbermanjing. Harga-harga satuan barang lebih tinggi dibandingkan yang lain karena letak sekolah ada di pegunungan. Biaya mengerjakan persiapan pembangunan juga lebih mahal. Strategi yang dilakukan kepala sekolah meminta sumbangan komite sekolah.

#### **D. Aspek Pelaporan**

Permasalahan dalam aspek pelaporan antara lain tidak sedikit sekolah yang tidak taat pada Petunjuk Operasional (Jukops) antara lain tidak membuat laporan pertanggungjawaban keuangan. Permasalahan tersebut terjadi bisa saja diakibatkan oleh kurangnya pembinaan dari Dinas Pendidikan kabupaten/Kota yang disebabkan oleh kurangnya dana manajemen yang dialokasikan untuk melakukan pembinaan tersebut.

Sebagai gambaran besarnya beban pekerjaan dan tanggung jawab Kepala sekolah penerima DAK, selain tugas dan tanggungjawabnya sebagai kepala sekolah, adalah sebagai berikut:

1. Bertanggung jawab terhadap pelaksanaan program DAK Fisik di sekolah;
2. menandatangani surat perjanjian pemberian bantuan DAK Fisik;
3. membentuk panitia pembangunan sekolah (P2S);
4. melaporkan keadaan keuangan dan penggunaannya kepada kepala dinas pendidikan provinsi;
5. mencatat hasil DAK Fisik sebagai inventaris sekolah atau aset yayasan.

Berarti kepala sekolah mendapat beban yang berat, namun tidak disertai dengan alokasi honorarium dari DAK yang diterima satuan pendidikan. Kasus penyimpangan lain dalam aspek pelaporan DAK tersebut sebagai berikut:

“SDN Talaga II, Kecamatan Nonggunong; SDN Masalima II dan SDN Karamian II, Kecamatan Masalembu; SDN Juruan Laok II, Kecamatan Batuputih; dan SDN Totosan II, Kecamatan Batang-Batang tidak menyetor SPj hingga pemeriksaan berakhir. Total DAK di lima sekolah tersebut untuk ruang kelas baru (RKB) dan rehab sebesar Rp 786.240.000. (JawaPos.com, Tanggal 28 Agustus 2017)”

Hal tersebut terjadi karena lima kepala SD itu cenderung mengabaikan/menganggap remeh SPJ karena sudah mendapatkan pencairan DAK 100%. Dengan kejadian ini



negara dirugikan sebesar Rp78.240.000;,. Penyimpangan pada kasus seperti di atas dikategorikan penyimpangan berat. Untuk mengatasi hal itu sanksi perlu diberikan, antara lain sekolah tersebut tidak akan mendapatkan DAK lagi pada beberapa tahun ke depan. Kasus lain tentang hal tersebut di atas yaitu 1) SPJ yang didukung dengan bukti yakni pengeluaran Rp403.779.820;,. Sedangkan pengeluaran sebesar Rp109.692.180; terindikasi tidak memiliki bukti riil (JawaPos.com, Tanggal 28 Agustus 2017).

Kasus penyimpangan lainnya sebagai berikut:

Ada sekolah yang menyelesaikan pekerjaan yang bersumber dari DAK di pertengahan Januari 2017. Tetapi, dalam laporan tertulis telah menyelesaikannya pada tanggal 28 November 2016. Di samping itu terdapat bukti-bukti pertanggungjawaban keuangan yang dibuat oleh pihak yang tidak berhak (JawaPos.com, Tanggal 28 Agustus 2017).

Pada kasus ini kepala sekolah memanipulasi waktu penyelesaian pekerjaan karena di laporan tertulis pekerjaan selesai tanggal 28 November 2016 padahal selesainya pertengahan Januari 2017. Tanggal 28 November 2016 diduga merupakan tanggal terakhir penyelesaian pekerjaan. Penyimpangan ini dikategorikan ringan. Sementara untuk bukti-bukti yang dibuat oleh pihak yang tidak berhak dapat

terjadi karena kemungkinan kepala sekolah tidak tahu/tidak paham tentang pembuatan pertanggungjawaban keuangan. Untuk mengatasi hal tersebut diperlukan bimbingan dan sosialisasi untuk membuat pertanggungjawaban keuangan.

Dalam kaitannya dengan pelaporan realisasi menggunakan SIMDAK, belum ada pengelola di Dinas Pendidikan Provinsi yang mengunggah laporan melalui SIMDAK. Menurut pengelola SIMDAK di Sekretariat Ditjen Dikdasmen, hal itu disebabkan karena SIMDAK sedang dibenahi. Evaluasi pelaporan yang dilakukan oleh Direktorat Pembinaan SD pada 13 April 2018 mengkategorikan daerah menjadi tiga, yang belum melapor, melapor tapi belum lengkap dan melaporkan secara lengkap. Hasil evaluasi memperlihatkan sebanyak 2% (10 dari 498 kabupaten/kota) belum melaporkan pengelolaan DAK. Kesepuluh kabupaten kota tersebut tersebar di 6 provinsi, meliputi, i) satu kabupaten di Aceh, ii) satu kabupaten dan satu kota di Jawa Barat, iii) satu kabupaten dan dua kota di Jawa Timur, iv) satu kota di Kalimantan Selatan, v) satu kabupaten di Papua, dan vi) satu kabupaten dan satu kota di Sumatera Barat. Daerah dinyatakan belum melaporkan secara lengkap karena masih ada selisih antara alokasi DAK dengan realisasi anggaran. Dana yang dialokasikan lebih besar daripada yang

direlisasikan, sementara tidak ada penjelasan tentang selisih dana tersebut.

Saat verifikasi dan validasi data di wilayah Dinas Pendidikan Kabupaten Malang ditemukan:

1. SMAN 1 Sumbermanjing. Format laporan sering berubah-ubah padahal sudah konsultasi dengan fasilitator. Perubahan laporan sampai 7 kali.
2. SMAN 1 Tumpang. Format laporan sering berubah-ubah padahal sudah konsultasi dengan fasilitator. Perubahan laporan sampai 3 kali. Jika diperbolehkan, kepala sekolah lebih senang memilih mendapatkan bantuan pemerintah (bantah) daripada mendapatkan DAK. Hal itu disebabkan proses administrasi DAK yang dirasakan lebih sulit dan rumit daripada administrasi bantuan pemerintah. Prosesnya juga dimulai jauh sebelum pelaksanaannya sehingga tampak menyita waktu. Selain itu banyak LSM dan wartawan tanpa koran yang mengganggu. Untuk SMAN 1 Tumpang yang sebagian besar orangtua siswanya kelas menengah ke atas, kepala sekolah dapat menggalang bantuan dari pihak lain termasuk komite sekolah dalam merehabilitasi ruang kelas rusak.



## **BAB V**

### **SIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Simpulan**

**D**alam pengelolaan DAK ditemukan penyimpangan pada semua tahapan, yang terbanyak ditemukan pada tahapan persiapan teknis dan pelaksanaan. Dalam tahap penganggaran, di daerah ditemukan ketidaksesuaian antara daftar pelaksanaan kegiatan dengan Usulan Rencana Kegiatan (URK) sehingga kegiatan tidak bisa direalisasikan.

Pada tahap persiapan teknis ditemukan penyimpangan dalam: i) kekurangtepatan sekolah sasaran akibat dinas pendidikan provinsi/kabupaten/kota tidak memetakan sekolah berdasarkan Dapodik; ii) kekurangtepatan dalam memperkirakan biaya yang dibutuhkan untuk pembangunan RKB dan rehabilitasi ruangan, sehingga seringkali terlalu tinggi; iii) terlalu rendahnya anggaran yang dialokasikan untuk daerah 3T karena harga satuan bahan bangunan tidak dibedakan dengan daerah perkotaan.

Pada tahap pelaksanaan terjadi penyimpangan berikut: i) ketidaksesuaian antara kebutuhan sekolah dengan menu DAK yang diterima; ii) keterlambatan memulai pengerjaan swa

kelola; iii) gagal lelang yang akhirnya menyebabkan rendahnya keterserapan dana.

Pada tahap monitoring dan evaluasi serta pelaporan, cukup banyak dinas pendidikan provinsi/kabupaten/kota yang tidak mengunggah pelaporan melalui SIMDAK. Salah satu penyebabnya adalah kelalaian sekolah melaporkan ke dinas pendidikan provinsi/ kabupaten/kota.

Penyebab terjadinya penyimpangan tersebut adalah: i) keterlambatan penerbitan juknis; ii) keterlambatan penerbitan petunjuk operasional; iii) keterlambatan merevisi anggaran di daerah; iv) keterlambatan menyusun e-katalog; v) keterlambatan membuat kontrak kerja dan pengadaan; vi) keterlambatan lelang jika tidak dapat melakukan pengadaan menggunakan e-katalog; vii) keterlambatan memulai pekerjaan swa kelola; viii) keterbatasan pemahaman tentang DAK yang disebabkan banyaknya acuan yang harus dipelajari; ix) belum adanya pengawasan yang menyeluruh dari tahap penganggaran sampai dengan tahap monitoring dan evaluasi; x) kurangnya koordinasi antarberbagai pihak yang berkepentingan dengan pengelolaan dan pelaksanaan DAK; xi) kurang akuratnya Dapodik; xii) belum adanya harga satuan yang membedakan daerah bukan 3T dan daerah 3T; xiii) adanya pengelola maupun pelaksana yang bermotivasi tidak baik, mengutamakan

kepentingan pribadi dan kelompoknya; dan xiv) belum adanya sanksi jika pengelola dan/atau pelaksana DAK provinsi/kabupaten/kota melakukan penyimpangan.

## **B. Saran**

Untuk mengatasi permasalahan ketidaksesuaian antara daftar pelaksanaan kegiatan dengan Usulan Rencana Kegiatan (URK) agar dapat direalisasikan, Pemerintah sudah merevisi petunjuk teknis DAK yang dituangkan dalam Perpres no. 5 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 123 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Teknis Dana Alokasi Khusus Fisik. Pasal 5 ayat (4a) perpres tersebut menyatakan “Usulan rencana kegiatan yang telah dibahas ditetapkan oleh Kepala Daerah menjadi rencana kegiatan paling lambat minggu pertama bulan Februari tahun anggaran berjalan”. Selanjutnya, Pasal 5 ayat 5 perpres tersebut menyatakan “Dalam hal diperlukan, Kepala Daerah dapat mengajukan usulan perubahan atas rencana kegiatan dilakukan 1 (satu) kali kepada menteri/pimpinan lembaga paling lambat minggu pertama bulan Maret tahun anggaran berjalan”. Dengan adanya pembatasan waktu tersebut maka tarik ulur dalam proses penganggaran kegiatan di daerah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan dan mengakibatkan tidak sinkronnya daftar pelaksanaan kegiatan

dan URK dapat dihindari. Pada Juknis sebelumnya hal itu belum diatur secara tegas. Proses penganggaran ini juga menekankan tentang pentingnya koordinasi agar daftar pelaksanaan pekerjaan sinkron dengan URK sehingga kegiatan dapat dilaksanakan dan meningkatkan keterserapan DAK.

Dalam upaya mengatasi penyimpangan yang terjadi pada tahap persiapan teknis disarankan beberapa hal sebagai berikut.

1. Dinas pendidikan provinsi/kabupaten/kota memetakan kondisi sarana dan prasarana sekolah di wilayahnya dengan menggunakan Dapodik, dengan harapan mendapatkan sekolah sasaran dengan tepat. Mengingat cukup banyak sekolah yang tidak mengisi/memperbaharui Dapodik, sehingga mengurangi kekinian dan keakuratan Dapodik, dinas pendidikan provinsi/kabupaten/kota perlu mendorong dan membantu sekolah-sekolah binaannya agar mengisi dan selalu memperbaharui Dapodik setiap terjadi perubahan. Dengan Dapodik yang selalu diperbaharui dan akurat, dinas pendidikan provinsi/kabupaten/kota akan lebih percaya diri dalam memanfaatkannya termasuk untuk menentukan sekolah calon penerima DAK. Pengisian Dapodik merupakan alat dari sistem pembinaan dari dinas pendidikan provinsi/kabupaten/kota. Dengan dapodik yang akurat dinas



pendidikan provinsi/kabupaten/kota lebih memahami pembinaan yang diperlukan oleh suatu sekolah.

2. Dinas pendidikan provinsi/kabupaten/kota perlu merekrut fasilitator yang memiliki kompetensi dan pengalaman dalam memprediksi kebutuhan biaya pembangunan RKB dan merehabilitasi ruangan. Fasilitator juga dituntut memiliki integritas (pribadi yang jujur dan karakter yang kuat) terhadap kemajuan pendidikan Indonesia dan tidak memiliki motivasi yang tidak baik, tidak mengutamakan kepentingan pribadi dan kelompoknya.
3. Pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota juga dihimbau untuk bekerjasama dengan Tim Pengawal, Pengamanan Pemerintah dan Pembangunan Daerah (TP4D). Tim ini dibentuk atas inisiatif daerah dan bekerja berdasarkan permintaan. Pendampingan oleh TP4D hendaknya dimulai dari tahap penganggaran hingga tahap monitoring dan evaluasi DAK. Pengawasan DAK yang menjadi ranah Inspektorat Daerah juga tetap harus ditingkatkan. Hal ini mengingat DAK merupakan dana yang ditransfer ke daerah dan sebagian besar dikelola di daerah. Pengawasan lebih diperketat mulai dari tahap perencanaan sampai dengan pelaporan dan harus bekerja sama dengan TP4D. Dalam hal ini yang diintervensi adalah sistem dan programnya. Pengawasan merupakan subsistem dari pengelolaan DAK

dan dalam mengawasi, program DAK merupakan subjek pengawasan.

4. Pemerintah daerah perlu membuat harga satuan yang membedakan kondisi di daerahnya misalnya memiliki wilayah kepulauan dan/atau 3T. Untuk mendapatkan IKK yang sesuai kondisi di daerah diperlukan kerjasama dan koordinasi dengan Dinas Pekerjaan Umum setempat. Saran ini mengintervensi sistem dalam bekerjasama karena untuk mewujudkan biaya satuan di daerah 3T perlu kerjasama antara dinas pendidikan dan dinas pekerjaan umum di daerah.
5. Untuk mengatasi penyimpangan yang terjadi pada tahap pelaksanaan disarankan beberapa hal sebagai berikut.
6. Kemendikbud mempertimbangkan kondisi sekolah-sekolah di Indonesia yang memiliki kesenjangan yang lebar dan sangat bervariasi kebutuhannya dalam membuat menu DAK. Kemendikbud juga perlu membuat menu DAK beberapa tahun ke depan serta disosialisasikan sampai di tingkat sekolah agar pihak sekolah mengetahui waktu kebutuhan mereka dapat disediakan oleh DAK.
7. Koordinasi antarberbagai pihak yang berkepentingan dengan pengelolaan dan pelaksanaan DAK perlu ditingkatkan. Dengan koordinasi yang baik diharapkan penerbitan petunjuk teknis dan petunjuk operasional DAK

dapat dipercepat, tidak terjadi keterlambatan merevisi anggaran di daerah, tidak terjadi keterlambatan membuat kontrak kerja, dan tidak terjadi keterlambatan memulai pengerjaan swa kelola.

8. Untuk mengatasi gagal lelang, perlu koordinasi antarberbagai pihak agar tidak terjadi keterlambatan penerbitan juknis, penerbitan petunjuk operasional, merevisi anggaran di daerah, menyusun e-katalog, dan pengadaan. Jika pengadaan dapat dilakukan dengan *e-procurement* maka tidak perlu lelang. Gagal lelang terjadi karena pemasok yang memenangkan lelang paket DAK dibatalkan oleh Kejaksaan berdasarkan aduan dari pemasok yang kalah dengan alasan sarana dan prasarana yang diajukan tidak sesuai spesifikasi yang ditentukan. Penyebabnya adalah karena belum jelasnya peraturan perundang-undangan yang memperbolehkan Pemerintah provinsi/kabupaten/kota menambahkan spesifikasi sarana pendidikan yang dilelang. Lelang harus diulang sehingga membutuhkan waktu lebih lama yang dapat menyebabkan keterserapan DAK menjadi rendah jika waktunya sudah habis. Untuk mengatasi penyimpangan akibat gagal lelang, diperlukan kerjasama dengan TP4D Kejaksaan untuk pengawalan pelaksanaan DAK. Pembiayaan untuk TP4D dapat diambil dari 5% dana manajemen. Selain itu, dinas pendidikan

provinsi/kabupaten/kota perlu memiliki pengelola yang kompeten dan berpengalaman dalam pengadaan. Untuk mengatasi penyimpangan yang terjadi pada tahap monitoring dan evaluasi serta pelaporan disarankan agar menerapkan sistem *“reward and punishment”*. Sanksi perlu diberikan kepada pengelola DAK di provinsi/kabupaten/kota dan sekolah jika mereka tidak membuat laporan melalui SIMDAK dan/atau tertulis untuk tahap monitoring, evaluasi dan pelaporan. Sebaliknya, insentif perlu diberikan kepada provinsi/kabupaten/kota dan sekolah yang berkinerja baik dalam tahap monitoring, evaluasi dan pelaporan.

Saran berikut berlaku umum untuk semua tahapan pengelolaan DAK: i) Peningkatan pemahaman tentang penganggaran sampai dengan monitoring dan evaluasi DAK sangat diperlukan, mengingat banyaknya peraturan terkait DAK. Dalam hal ini yang diintervensi adalah sistem dan programnya. Koordinasi menyatakan intensitas hubungan kerja pengelola dan pelaksana DAK. Program adalah subjek dalam berkoordinasi; ii) Untuk memfasilitasi pengelolaan DAK, agar pengelola dan pelaksana terhindar dari penyimpangan, tidak ragu dalam memutuskan, bertindak sesuai aturan atau tidak salah langkah jika belum ada peraturan tertulis dalam semua tahapan pengelolaan DAK,

maka Pemda provinsi/kabupaten/kota disarankan untuk bekerjasama dengan TP4D; dan iii) Pemerintah melalui Direktorat terkait di Kemendikbud dan pemda melalui Dinas Pendidikan disarankan membuat dokumen “*Frequently Asked Question*” untuk mengatasi berbagai permasalahan mulai dari penganggaran, pelaksanaan sampai dengan evaluasi dan monitoring yang dihadapi dalam penyelenggaraan DAK baik di Pusat maupun di daerah. Hal tersebut untuk mengatasi masalah yang solusinya tidak secara langsung ditemukan di dalam aturan secara tertulis.



## DAFTAR PUSTAKA

- Bitar. 2017. Perilaku Menyimpang: Pengertian, Ciri, Dan Jenis Beserta Contohnya Secara Lengkap, <http://www.gurupendidikan.co.id/perilaku-menyimpang-pengertian-ciri-dan-jenis-beserta-contohnya-secara-lengkap/>, diunduh 5 Maret 2018.
- CNN Indonesia. 2016. Inefisiensi Anggaran Perbesar Korupsi di Sektor Pendidikan. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160517172918-20-131398/inefisiensi-anggaran-perbesar-korupsi-di-sektor-pendidikan>, diunduh 5 Maret 2018.
- Direktorat Pembinaan Sekolah Dasar, Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. 2017. Laporan Pelaksanaan Monitoring dan Evaluasi Dana Alokasi Khusus Tahun 2017.
- Direktorat Dana Perimbangan DitJen Perimbangan Keuangan, Kemenkeu. 2018. Kebijakan Pengalokasian dan Penyaluran Dana Alokasi Khusus Fisik 2018 dipaparkan pada Rapat Koordinasi DAK SMK 2018 di Bogor tanggal 28 Maret 2018.
- Fitra. 2015. Korupsi Sudah Terjadi Sejak Perencanaan Anggaran, <http://seknasfitra.org/korupsi-sudah-terjadi-sejak-perencanaan-anggaran/?lang=en>, diunduh 3 Maret 2018.

Jawa Pos. 2017. Indikasi Penyelewengan DAK Masif BPK  
Temukan Kejanggalan.

<https://www.jawapos.com/radarmadura/read/2017/08/28/10131/indikasi-penyelewengan-dak-masif-bpk-temukan-kejanggalan>, diunduh 27 April 2018.

Kamus Besar Bahasa Indonesia. 2018. penyimpangan,  
<https://kbbi.web.id/simpang>, diunduh 5 Maret 2018.

Kata Data. 2017. BPK: Dana Alokasi Khusus Pendidikan Rp  
8,4 Triliun Tak Terserap,  
<https://katadata.co.id/berita/2017/04/11/bpk-rp-842-triliun-dana-alokasi-khusus-dak-pendidikan-tak-terserap>, diunduh 5 Maret 2018.

Kendaripos.co.id. 22 Agustus 2017. Fakta Baru Terkuak,  
Bunga Deposito Penyelewengan DAK Muna Rp 40  
Miliar, <http://kendaripos.co.id/2017/08/22/fakta-baru-terkuak-bunga-deposito-penyelewengan-dak-muna-rp-40-miliar/>, diunduh 180427.

Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor  
133/M/2017 tentang Rincian, Lokasi, dan Target  
Output Dana Alokasi Khusus Fisik Bidang Pendidikan  
Pada Sekolah Dasar Tahun Anggaran 2017.

Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor  
234/P/2017 tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri  
Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 133/P/2017  
Tentang Rincian, Lokasi, dan Target Output Dana  
Alokasi Khusus Fisik Bidang Pendidikan Pada Sekolah  
Dasar Tahun Anggaran 2017.



Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 141/M/2017 tentang Rincian, Lokasi, dan Target Output Dana Alokasi Khusus Fisik Bidang Pendidikan Pada Sekolah Menengah Pertama Tahun Anggaran 2017.

Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 319/P/2017 tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 141/P/2017 Tentang Rincian, Lokasi, dan Target Output Dana Alokasi Khusus Fisik Bidang Pendidikan Pada Sekolah Menengah Pertama Tahun Anggaran 2017.

Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 142/M/2017 tentang Rincian, Lokasi, dan Target Output Dana Alokasi Khusus Fisik Bidang Pendidikan Pada Sekolah Menengah Atas Tahun Anggaran 2017.

Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 219/M/2017 tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 142/M/2017 tentang Rincian, Lokasi, dan Target Output Dana Alokasi Khusus Fisik Bidang Pendidikan Pada Sekolah Menengah Atas Tahun Anggaran 2017.

Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 296/P/2017 tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 219/M/2017 tentang Rincian, Lokasi, dan Target Output Dana Alokasi Khusus Fisik Bidang Pendidikan Pada Sekolah Menengah Atas Tahun Anggaran 2017.

Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 143/M/2017 tentang Rincian, Lokasi, dan Target Output Dana Alokasi Khusus Fisik Bidang Pendidikan Pada Sekolah Menengah Kejuruan Tahun Anggaran 2017.

Manado Post Online. 2017. Usut Dugaan Korupsi Dana Swakelola, Tiga Kepsek Dikuliti Kejari, <http://manadopostonline.com/read/2017/05/09/Usut-Dugaan-Korupsi-Dana-Swakelola-Tiga-Kepsek-Dikuliti-Kejari/23050>, diunduh 30 April 2018.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 123 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Dana Alokasi Khusus Fisik.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 123 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Dana Alokasi Khusus Fisik.

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2017 tentang Petunjuk Operasional Dana Alokasi Khusus Fisik Bidang Pendidikan.

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2017 tentang Petunjuk Operasional Dana Alokasi Khusus Fisik Bidang Pendidikan.

- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 50/PMK.07/ 2017 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 112 Tahun 2017 tentang Perubahan PMK Nomor 50/PMK.07/ 2017 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa.
- Pusat Penelitian Kebijakan Pendidikan. 2014. Laporan Kajian Efektifitas Dana Alokasi Khusus.
- Pusat Penelitian Kebijakan Pendidikan dan Kebudayaan. 2015. Laporan Kajian Efektifitas Dana Alokasi Khusus.
- Pusat Penelitian Kebijakan Pendidikan dan Kebudayaan. 2017. Laporan Kajian Pendanaan Pusat dan Daerah.
- RadarOnline. 2017. Mengungkap Modus Penyelewengan DAK Pendidikan Kab. Tangerang, <https://radaronline.id/2017/11/08/mengungkap-modus-penyelewengan-dak-pendidikan-kab-tangerang/>, diunduh 27 April 2018.
- Tim Koordinasi Penyusunan Kebijakan Perencanaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Alokasi Khusus. 2017. Sebuah Refleksi Diri dalam Merayakan 19 Tahun Reformasi. <https://medium.com/@luthfimuhamadiqbal/a-f220ed3f0d35>, diunduh 5 Maret 2018.





Alokasi DAK Fisik Pendidikan dari tahun 2016 s.d 2018 mengalami peningkatan cukup signifikan. Alokasi DAK fisik pada tahun 2016 sebesar Rp. 2,7 T, tahun 2017 Rp. 8,1 T dan tahun 2018 Rp. 9,1 T. Namun demikian, realisasinya sangat memprihatinkan.

Pada tahun 2017 penyerapan DAK Fisik Reguler mencapai 76%, sementara DAK Fisik Penugasan hanya 54%. Pelaksanaan DAK disinyalir banyak tidak patuh terhadap ketentuan, sehingga menimbulkan banyak terjadi penyimpangan. Penyimpangan tersebut diantaranya:

1. Ditemukan ketidaksesuaian antara daftar pelaksanaan kegiatan dengan Usulan Rencana Kegiatan (URK) sehingga kegiatan tidak bisa direalisasikan.
2. Terjadi keterlambatan kegiatan karena terjadi perubahan rencana kegiatan.
3. Dinas Pendidikan provinsi/kabupaten/kota tidak memetakan sekolah berdasarkan data Dapodik.
4. Harga satuan yang ditetapkan di daerah 3T terlalu rendah dan tidak logis.
5. Pada tahap pelaksanaan, terjadi ketidaksesuaian antara kebutuhan sekolah dengan menu DAK yang disediakan.

Koordinasi antar berbagai pihak yang berkepentingan dengan pengelolaan dan pelaksanaan DAK perlu ditingkatkan. Pemahaman tentang penganggaran sampai dengan monitoring dan evaluasi DAK sangat diperlukan, mengingat banyaknya peraturan terkait DAK.

